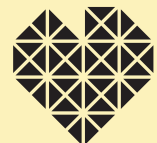




# **Julkisen hankintaprosessin alkuvaiheet**

**hankintatoimen ja toimittajien välinen  
vuorovaikutus**

**ANNE-MARIA HOLMA | JOHANNA SAMMALMAA**



**VAASAN YLIOPISTON TUTKIMUKSIA 306**

**Vaasan yliopisto**  
UNIVERSITY OF VAASA

**Julkaisija**

Vaasan yliopisto

**Tekijä(t)**

Anne-Maria Holma,  
Vaasan yliopisto, johtamisen  
yksikkö

Johanna Sammalmaa, Turun  
yliopisto, oikeustieteellinen  
tiedekunta

**OrcID****Yhteystiedot**

Vaasan yliopisto  
Johtamisen yksikkö  
PL 700  
65101 VAASA

**Julkaisupäivämäärä**

Kesäkuu 2018

**Julkaisun tyyppi****Julkaisusarjan nimi, osan numero**

Vaasan yliopiston tutkimuksia, 306

**ISBN**

978-952-476-843-6 (verkkoaineisto)

**ISSN**

2489-2564 Vaasan yliopiston tutkimuksia  
306 (verkkoaineisto)

**URN**<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-843-6>**Sivumäärä**

84

**Kieli**

Suomi

**Julkaisun nimike**

Julkisen hankintaprosessin alkuvaiheet - hankintatoimen ja toimittajien välinen  
vuorovaikutus

**Tiivistelmä**

Tutkimushankkeessa tarkasteltiin julkisten hankintojen valmisteluvaihetta ja lisäkysymysvaihetta kolmen kaupungin kuuden erilaisen kilpailutuksen osalta, sekä palvelun haltuunottovaihetta kolmen hankinnan osalta. Kaupunkien lisäksi tutkimukseen osallistui sekä valmisteluihin osallistuneita yrityksiä että yrityksiä, jotka eivät osallistuneet valmisteluihin eivätkä kilpailutukseen. Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena oli tutkia edellytyksiä hankintaprosessin vuorovaikutuksellisuuden kehittämiselle hankintasääntelyn rajoissa, ja erityisesti hankintaprosessin alkuvaiheissa. Kysymykset, joita asetimme, olivat: Mitä toimenpiteitä hankinnan tutkimuksen kohteena olevat kilpailutuksen vaiheet sisältävät? Miten näitä vaihteita voisi kehittää? Mitä oikeudellisia riskejä näihin vaiheisiin liittyy?

Mallinsimme kaupunkien järjestämät vuorovaikutustilanteet ja esitimme niihin kehitysehdotuksia perustuen sekä yritysten että hankintatoimen ehdotuksiin, sekä havaitsemiimme puutteisiin. Totesimme, että vuorovaikutuksen onnistumisen edellytyksiä ovat huolelliset ennakkojärjestelyt, riittävän ajan varaaminen ja luottamuksellisen ilmapiirin luominen vuorovaikutustilanteissa. Potentiaalisten toimittajien yhdenmukaisen kohtelun vaatimus asettaa haasteita hankintatoimelle tiedon jakamisessa ja sen käyttämisessä. Vuorovaikutus tiivistyy ja yhteisymmärrys lisääntyy haltuunotossa, joka tehdään valitun toimittajan kanssa. Tutkimusraportti sisältää mallinnuksia ja useita esimerkkejä tutkimuksen kohteena olleista käytänteistä, joiden uskomme olevan avuksi sekä hankintatoimen edustajille että kilpailutuksiin osallistuville, tai sitä harkitseville yrityksille.

**Asiasanat**

Julkiset hankinnat, hankintalaki, valmisteluvaihe, lisäkysymykset, haltuunotto

## Sisältö

ESIPUHE.....	1
1 JOHDANTO.....	2
1.1 Tutkimushankkeen taustaa.....	2
1.2 Tutkimushankkeen tarkoitus ja tavoitteet.....	5
1.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	6
1.4 Raportin rakenne.....	7
2 JULKISET HANKINNAT JA YHTEISTOIMINNALLISUUS – TUTKIMUKSELLISIA LÄHTÖKOHTIA.....	9
2.1 Hankintayksikön ja yrityksen välinen vuorovaikutus – erot julkisen ja yksityisen sektorin välillä.....	9
2.2 Julkinen kilpailutus ja hankintamenettelyt.....	10
2.3 Julkisen hankinnan valmisteluvaihe.....	12
2.3.1 Julkisen hankinnan valmisteluvaiheen sääntely.....	13
2.4 Tarjouspyyntö ja lisäkysymykset.....	15
2.5 Palvelun haltuunotto ja siihen liittyvä lainsäädäntö.....	16
2.6 Yhteenveto.....	18
3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS, MENETELMÄT JA AINEISTOT.....	19
3.1 Aineiston kerääminen.....	19
3.2 Aineiston analysointi.....	22
4 TAPAUSTUTKIMUKSEN TULOKSIA.....	23
4.1 Hankinnan valmisteluvaihe.....	23
4.1.1 Keskeisten toimijoiden tunnistaminen ja sitouttaminen.....	26
4.1.2 Toimittajaverkoston kartoitus.....	28
4.1.3 Informaatiotilaisuus.....	29
4.1.3.1 Informaatiotilaisuuden tavoitteet.....	31
4.1.4 Tekninen vuoropuhelu.....	32
4.1.4.1 Teknisen vuoropuhelun tavoitteet.....	36
4.1.4.2 Teknisiä vuoropuheluja koskevat kokemukset.....	36
4.1.5 Tarjouspyyntöluonnoksen kommentointi.....	38
4.2 Tarjouskilpailuvaihe - lisäkysymykset.....	39
4.3 Palvelun haltuunotto.....	41
4.3.1 Haltuunoton tavoitteet ja toteutus.....	41
4.3.2 Haltuunottovaihetta koskevat kokemukset.....	45
4.4 Pk-yritysten osallistuminen julkisiin kilpailutuksiin.....	50
5 TULOSTEN POHDINTAA JA KEHITYSEHDOTUKSIA.....	54
5.1 Vuorovaikutus valmisteluvaiheessa.....	54
5.2 Vuorovaikutustilanteet.....	55
5.3 Tekninen vuoropuhelu.....	56
5.3.1 Teknisten vuoropuheluiden osallistujat.....	58
5.4 Valmisteluvaiheen ja tarjouskilpailun aikataulutus.....	59
5.5 Lisäkysymykset – tarjouskilpailu.....	62

5.6	Tasapuolisen kohtelun varmistaminen ja avoimuus valmisteluvaiheen aikana .....	63
5.6.1	Tiedon jakaminen ja riittävän pitkä tarjousaika .....	64
5.6.2	Tiedottaminen ja vuorovaikutustilaisuuteen kutsuttavien yritysten määrä .....	66
5.6.3	Neuvojen hyödyntäminen .....	67
5.6.4	Tarjoajan tai ehdokkaan sulkeminen tarjouskilpailun ulkopuolelle .....	68
5.7	Haltuunottovaihetta koskevat kehitysehdotukset .....	70
6	TUTKIMUKSEN YHTEENVETO JA JATKOTUTKIMUS .....	73
6.1	Vuorovaikutustilanteet ja niiden kehittäminen .....	73
6.2	Monipuolinen näkökulma hankintatoimen ja yritysten vuorovaikutukseen .....	75
6.3	Jatkotutkimusaiheita .....	76
	LÄHTEET .....	78

## Kuvat

<b>Kuva 1.</b>	Julkisen hankintaprosessin vaiheet ja TOPNETS-projektin tutkimuksen kohteet .....	5
<b>Kuva 2.</b>	Tarkastelun kohteina olleet hankinnat .....	22
<b>Kuva 3.</b>	Valmisteluvaihe julkisen hankinnan prosessissa .....	23
<b>Kuva 4.</b>	Julkisen kilpailutuksen valmisteluvaiheen toimenpiteitä .....	25
<b>Kuva 5.</b>	Esimerkki ruokapalveluhankinnan toimijaverkostosta .....	27
<b>Kuva 6.</b>	Esimerkkejä ydintiimien kokoonpanoista .....	28
<b>Kuva 7.</b>	Esimerkki informaatiotilaisuuden järjestelyistä .....	30
<b>Kuva 8.</b>	Informaatiotilaisuuden keskeiset tavoitteet .....	32
<b>Kuva 9.</b>	Esimerkkejä teknisten vuoropuheluiden järjestelyistä .....	35
<b>Kuva 10.</b>	Lisäkysymykset julkisen hankinnan prosessissa .....	39
<b>Kuva 11.</b>	Palvelun haltuunotto hankintaprosessissa .....	42
<b>Kuva 12.</b>	Tutkimuskohteena olleet haltuunottovaiheet .....	42
<b>Kuva 13.</b>	Esimerkki haltuunottosuunnitelmasta .....	43
<b>Kuva 14.</b>	Haltuunottovaihe julkisen hankinnan prosessissa .....	43

## Taulukot

<b>Taulukko 1.</b>	Julkisten hankintojen kynnysarvot .....	11
<b>Taulukko 2.</b>	Yhteenveto tutkimusaineistosta .....	20
<b>Taulukko 3.</b>	Hankinnan kohteen määrittely .....	24

## ESIPUHE

Esittelemme tässä raportissa TEKESin rahoittaman TOPNETS-tutkimushankkeen - Kumppanuuksien ja verkostojen kehittäminen julkisissa hankinnoissa (6/2014–12/2016) tuloksia. TOPNETS-hanke kuului TEKESin Huippuostajat ohjelmaan, jossa vauhditettiin uusien innovaatioiden syntymistä fiksujen hankintojen ja markkinoiden kehittämisen avulla. TEKESin rahoittama tutkimus keskittyi hankintaprosessin alkuvaiheisiin: hankinnan valmisteluihin ja lisäkysymysten esittämiseen. Projektin virallisen päätösjän jälkeen, vuoden 2017 loppuun asti, jatkoimme vielä palvelun haltuunottovaiheen tarkastelua.

Projekti toteutettiin yhteistyössä Vaasan yliopiston kauppatieteellisen tiedekunnan johtamisen laitoksen ja Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tutkijoiden kesken. Tutkimuslaitosten lisäksi projektiin osallistuivat Turun, Seinäjoen ja Porin kaupungit sekä KL-Kuntahankinnat Oy. Teimme tutkimuksen aikana 36 yrityshaastattelua ja haastattelimme useita kaupunkien hankintoihin osallistuvia työntekijöitä. Saimme myös tilaisuuden havainnoida valmisteluvaiheen aikaisia yritysten ja hankintatoimien välisiä vuorovaikutustilanteita, sekä tutustua valmisteluihin liittyviin dokumentteihin. Järjestimme yhdessä kaupunkien hankintatoimien kanssa useita työpajoja, joissa keskustelimme tutkimuksemme tuloksista sen eri vaiheissa. Tutkimus käynnistettiin tarpeesta löytää ratkaisuja julkisten hankintaprosessien kehittämiseen hankintalain sallimissa puitteissa. Julkisen ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö lisääntyy, ja halusimme selvittää, miten hankintaprosesseja voitaisiin kehittää yhteistyössä julkisten ja yksityisten toimijoiden kesken. Tarkastelemamme kohteet valikoituivat yhteistyökaupunkien omien tarpeiden mukaisesti, ja huomio kiinnittyi hankinnan alkuvaiheisiin, josta on tehty hyvin vähän tutkimusta.

Hankkeessa työskentelivät KTT Anne-Maria Holma; OTM Johanna Sammalmaa; KTT, professori Jukka Vesalainen; KTT, OTM Anne Söderman; OTT, emeritus professori Ari Saarnilehto, OTT, erikoistutkija Matti Urho; OTT, kauppaoikeuden yliopistonlehtori (ma) Kirsi-Maria Halonen ja OTT, kauppaoikeuden professori (ma) Antti Aine.

Parhaimmat kiitokset yritysten ja kaupunkien hankintatoimien työntekijöille, jotka antoivat aikaansa tämän tutkimuksen toteuttamiseen.

Vaasassa, 22.5.2018 Anne-Maria Holma ja Johanna Sammalmaa

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkimushankkeen taustaa

Julkiset hankinnat ovat merkittävä menoerä ja siten ajankohtainen julkisen talouden säästö- ja kehittämiskohde. Julkisten hankintojen osuuden Suomen bruttokansantuotteesta arvioidaan olevan noin 20 %, ja valtion ja kuntien arvioidaan käyttävän noin 30 miljardia euroa vuodessa julkisiin hankintoihin. Julkisten hankintojen kappalemäärää hahmottaa se, että vuoden 2015 aikana julkaistiin yhteensä 17 916 hankintaa koskevaa ilmoitusta.<sup>1</sup> Pelkästään kansallisia hankintailmoituksia julkaistiin 10 032 (arvoltaan 9 375 559 309 €) ja EU-hankintailmoituksia julkaistiin 3 637 (arvoltaan 4 238 810 569 €).<sup>2</sup>

Julkisten hankintojen onnistuminen edellyttää hankintayksiköiltä monipuolista osaamista. Esimerkiksi säästöpainneiden seurauksena julkisia palveluja on ulkoistettu ja yhä suurempi osa palveluista tuotetaan julkisten organisaatioiden ulkopuolella. Tällöin hankintayksiköiden haasteena ovat hankittavan palvelun ominaisuuksien määrittely ja sopivan tarjoajan löytäminen sekä ulkoistettujen palvelujen valvonta ja ohjaus, jotka vaativat uudenlaisia resursseja ja osaamista hankintayksiköiltä. Lisäksi julkiset hankinnat nähdään enenevässä määrin välineenä edistää erilaisia strategisia ja yhteiskunnallisia tavoitteita, mikä lisää hankintayksiköiden haasteita hankintaa suunniteltaessa (Snider ym., 2013; HE 108/2016 vp.). Julkisen tahon tavoitteena voi olla myös esimerkiksi paikallisen elinkeinon ja työllisyyden tukeminen tekemällä hankintoja paikallisilta toimittajilta. Tällöin haasteeksi muodostuvat usein toimittajien riittämättömät resurssit hankinnan tarpeeseen nähden, sillä hankinnat on monesti keskitetty kattamaan suuria kokonaisuuksia. Myös byrokraattiseksi ja työlääksi koettu hankintaprosessi voi olla pienille toimittajille esteenä kilpailutukseen osallistumiselle (Karjalainen ja Kempainen, 2008; Korhonen ja Muilu, 2016; Loader ja Norton, 2015).

Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö, joka pohjautuu Euroopan unionin (EU) julkisia hankintoja koskeviin direktiiveihin ja EU:n perustamissopimukseen, vaikuttaa siihen miten hankinnat kilpailutetaan. EU:sta lähtöisin olevan sääntelyn tavoitteena on EU:n sisäisen kilpailun edistäminen ja eri jäsenmaista tulevien tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun varmistaminen (Trepte, 2003, s. 47-48). Joissain tapauksissa julkiselle hankinnalle asetetut kansalliset tai hankintayksikkökohtaiset tavoitteet saattavat joutua ristiriitaan hankintoja koskevan lainsäädännön kanssa. Esimerkiksi vaatimukset, jotka suosivat paikallisia yrityksiä, ovat vastoin tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun

<sup>1</sup> Sisältää kansalliset hankintailmoitukset, EU-hankintailmoitukset, erityisalojen hankintailmoitukset, puolustus- ja turvallisuusala koskevat hankintailmoitukset sekä ennakkoilmoitukset ja jälki-ilmoitukset,

<sup>2</sup> <https://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/tilastot/>.



periaatetta (HE 108/2016 vp., s. 203, Eskola ym., 2017, s. 37). Hankintayksiköiden tulee aina hankintoja tehdessään varmistaa, että hankinnalle asetetut tavoitteet eivät ole vastoin hankintoja koskevaa lainsäädäntöä. Käytännön hankintatoiminnassa joudutaan siten tasapainottelemaan useiden erilaisten ja jopa ristiriitaisten tavoitteiden välillä.

Yksityisellä sektorilla toimintoja kehitetään enenevässä määrin ostajan ja myyjän välisessä yhteistyössä ja organisaatioiden väliset suhteet perustuvat eritasoisiin kumppanuuksiin. Kumppanuutta on kirjallisuudessa tarkasteltu muun muassa johtamisen, organisoimisen, toimintaympäristön ja resurssien näkökulmista, mutta yksiselitteistä määritelmää ei kumppanuudelle ole. Tavoitteiden perusteella kumppanuus voidaan jakaa esimerkiksi strategisiin, taktisiin ja operationaalsiin kumppanuuksiin (Ståhl ja Laento, 2000). Yksityisellä sektorilla ostajien ja myyjien välinen yhteistyö pohjautuu usein pitkäaikaisiin strategisiin kumppanuuksiin ja verkostoitumiseen, joissa organisaatioiden välisestä luovasta yhteistyöstä on tullut liiketoimintastrategioiden tärkeä osa. Yhteistyön tavoitteista riippuen kumppanuus voi olla myös taktista, jolloin tavoitteena on yhdistää prosesseja ja tehostaa toimintatapoja. Operatiivinen kumppanuus puolestaan tähtää kustannusten alentamiseen ja taloudellisen lisäarvon tuottamiseen (Ståhl ja Laento, 2000).

Myös julkisella sektorilla on paineita lisätä vuorovaikutusta ja tiivistää yhteistyötä yritysten kanssa ja siten hyödyntää yksityisen sektorin kokemuksia (Karjalainen ym., 2009; Padovani ja Young, 2008). Erityisesti palvelujen hankinnoissa haetaan kumppanuuksia, joissa julkinen sektori voi hyötyä yksityisen sektorin tietotaidosta tehokkuuden lisäämiseksi (Ukkola, 2011). Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuudesta puhuttaessa viitataan suhteelliseen pitkiin yhteistyömuotoihin (25–30 vuotta) (Pekkala ym., 2017). Tässä hankkeessa tutkimuskohteena ovat kuitenkin olleet toistuvat, lyhyellä aikavälillä (2–5 vuotta) kilpailutettavat hankinnat. Tavoitteena on ollut selvittää, miten tällaisissa hankinnoissa voidaan kehittää vuorovaikutusta julkisen sektorin ja yksityisen sektorin välillä. PPP – ja muut kumppanuusjärjestelyt ovat lukumääräisesti harvinaisempia, kun taas toistuvat hankinnat muodostavat määrällisesti suurimman osan kilpailutuksista.

Sekä yksityisen että julkisen sektorin ostoprosessi tyypillisesti kuvataan kolmen vaiheen avulla: vaihe ennen kilpailutusta (valmisteluvaihe), kilpailutus, ja sopimuskausi (McKevitt ja Davis, 2015). Yksityisellä sektorilla myyjän ja ostajan välistä yhteistyötä ja sen kehittämistä tarkastellaan yleisimmin jo olemassa olevan yhteistyön kontekstissa, eli sopimuskaudella, kun taas sekä suhteen alkaminen että loppuminen ovat jääneet vähemmälle huomiolle (Selviaridis ym., 2011, 2013). Myös julkisella sektorilla ulkoistamispäätökseen, hankinnan kilpailuttamisvaiheeseen ja toimittajan vaihtoon (esim. Taponen ja Kauppi, 2016) liittyviä ongelmia ja menettelytapoja on tutkittu

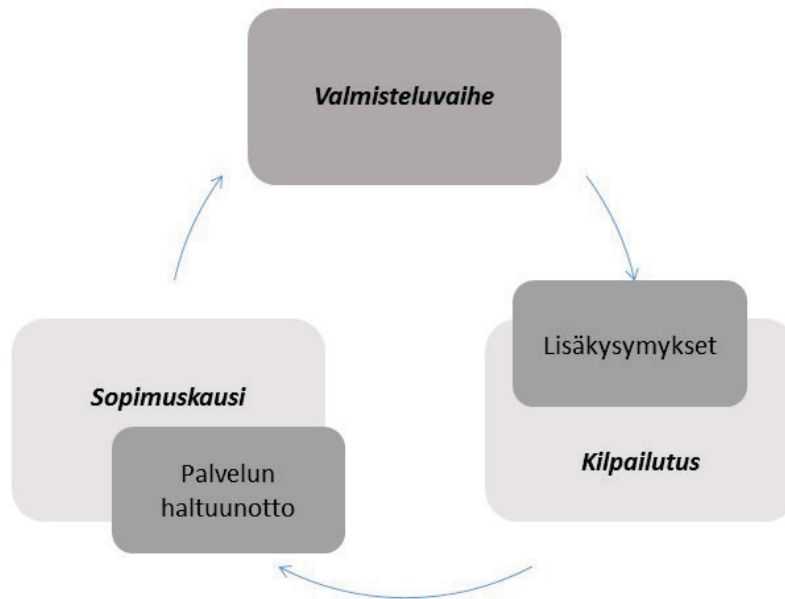
runsaasti, mutta tutkimus julkisen kilpailutuksen valmistelusta ja toimittajien tiedon ja kokemuksen hyödyntämisestä hankinnan valmisteluvaiheessa ennen sopimuksen syntymistä on vähäistä (Mäkelä 2011, Treumer 2007). Siksi TOPNETS-projektissa, jonka tuloksia tässä raportissa esitellään, huomio kiinnittyi hankinnan valmisteluvaiheeseen ja sitä seuraaviin vaiheisiin ennen varsinaisen sopimusyhteistyön alkamista: valmisteluvaiheeseen, lisäkysymysten jättämiseen ja palvelun haltuunottoon. Tutkimuksen aikana nämä vaiheet osoittautuivat tärkeiksi tulevan yhteistyön kannalta.

*Valmisteluvaiheella* tarkoitamme hankinnan suunnittelua ja valmistelua, eli toimenpiteitä ennen virallisen hankintamenettelyn aloittamista. Valmisteluvaiheen merkitys hankinnan onnistumisen kannalta on olennainen, sillä sopimuskauden aikaiset muutokset eivät ole yhtä helposti toteutettavissa kuin yksityisen sektorin hankinnoissa (Heijboer ja Telgen, 2002; Rönnbäck, 2012; Halonen, 2015; Määttä ja Voutilainen 2017). Yksityisen sektorin tutkimuksessa katsotaan, että perusta monivuotisille liiketoimintasuhteille ostajan ja sopimustoimittajan välille rakennetaan suhteen alkuvaiheessa. Myös oikeuskirjallisuudessa korostetaan valmisteluvaiheen merkitystä hankinnan onnistumiselle (Mäkelä 2011; Eskola ym., 2017, s. 23). Hankintasääntelyn näkökulmasta valmisteluvaihetta koskevat säännöt eivät ole yhtä yksityiskohtaisia ja tiukkoja kuin itse tarjouskilpailutusvaiheessa, ja ne tarjoavat mahdollisuuksia vuorovaikutukselle hankintayksikön ja tarjouskilpailuun osallistuvien yritysten välillä, edellyttäen että avoimuusperiaate, tasapuolisen kohtelun ja syrjinnän kiellon periaatteet ja suhteellisuusperiaate täyttyvät.

*Lisäkysymysvaihe* sijoittuu tarjouskilpailuvaiheeseen ja tarkemmin sanottuna aikaan ennen tarjousten jättämistä. Lisäkysymysvaiheessa tarjoajilla on mahdollisuus esittää tarjouspyyntöä koskevia kysymyksiä hankintayksikölle. Kysymykset voivat koskea mahdollisia tarjouspyynnössä olevia epäselvyyksiä. Lisäkysymysten ja niihin annettujen vastausten tavoitteena on mahdollistaa tarjouspyyntöä vastaavien tarjousten jättäminen.

*Palvelun haltuunotto* tapahtuu kilpailutuksen ja toimittajan valinnan jälkeen, jolloin sopimus jalkautetaan käytäntöön yhteistyössä valitun palveluntoimittajan kanssa. Haltuunottovaiheessa tarkistetaan, että palvelua käyttävän yksikön tarpeet ja palvelun tarjoajan resurssit on määritelty valmisteluvaiheen aikana siten, että palvelu pystytään toimittamaan loppukäyttäjälle sopimuksen mukaisesti. Kuvan yksi tummennetut osat kuvaavat julkisen hankintaprosessin niitä vaiheita, joihin tämä tutkimus keskittyy.





**Kuva 1.** Julkisen hankintaprosessin vaiheet ja TOPNETS-projektin tutkimuksen kohteet

## 1.2 Tutkimushankkeen tarkoitus ja tavoitteet

TOPNETS-projekti (6/2014–12/2016) kuului TEKESin Huippuostajat ohjelmaan, jossa vauhditettiin uusien innovaatioiden syntymistä fiksujen hankintojen ja markkinoiden kehittämisen avulla. Projektin virallisen päätösajan jälkeen tutkimusta jatkettiin vielä vuonna 2017 haltuunottovaihetta koskevan tutkimuksen osalta. Projekti toteutettiin yhteistyössä Vaasan yliopiston kauppatieteellisen tiedekunnan johtamisen laitoksen ja Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan tutkijoiden kesken. Tutkimuslaitosten lisäksi projektiin osallistuivat Turun, Seinäjoen ja Porin kaupungit sekä KL-Kuntahankinnat Oy.

TOPNETS-projektin ensisijaisena tavoitteena oli tutkia edellytyksiä hankintaprosessin vuorovaikutuksellisuuden kehittämiseksi hankintasääntelyn rajoissa. Tutkimus keskittyi hankinnan valmisteluun, lisäkysymyksiin ja palvelun haltuunottoon, ja niissä tapahtuvaan vuorovaikutukseen hankkijan ja potentiaalisten toimittajien välillä. Aihe on ajankohtainen, sillä tutkimusprosessin aikana uudistetussa hankintalaissa (*laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016*) ja hankintadirektiivissä 2014/24/EU säädetään ensimmäistä kertaa hankinnan valmisteluvaiheesta ja sen aikaisista toimenpiteistä, kuten vuorovaikutuksesta yritysten ja hankintayksikön välillä. Siksi keskeinen osa oikeustieteellistä tutkimusta on ollut hankinnan valmisteluvaihetta koskevan sääntelyn, sekä muiden hankintasääntelymuutosten selvittäminen tutkimuskysymysten kontekstissa. Valmisteluvaiheen lisäksi tarkastelun kohteena olivat

tarjouspyyntöön liittyvien lisäkysymysten esittäminen sekä palvelun haltuunottovaiheen kehittäminen. Haimme tutkimusprojektissa näiden vaiheiden osalta vastauksia seuraaviinkysymyksiin: Mitä toimenpiteitä nämä vaiheet sisältävät? Miten näitä vaiheita voisi kehittää? Mitä oikeudellisia riskejä näihin vaiheisiin liittyy?

Tutkimuksemme tulokset vahvistavat kilpailutuksen valmisteluvaiheen tärkeyttä. Tutkimuksessa korostui se, ettei pitkäjänteisessä hankintayksikön ja toimittajien välisessä suhteessa hankintayksikön toiminta-alue rajoitu vain kilpailutusvaiheeseen, vaan se alkaa jo ennen kilpailutusta, ja tiivistyy palvelun haltuunottovaiheessa. Mahdollisuuksia valmisteluvaiheessa käytävään julkisen ja yksityisen sektorin väliseen vuorovaikutukseen ei ole hyödynnetty riittävästi. Tutkimuksen tuloksena olemme mallintaneet toimenpiteitä, joita on sovellettu erilaisten hankintojen valmisteluissa ja palvelujen haltuunotossa. Tarkastelemme tässä projektia koskevassa raportissa näitä toimenpiteitä sekä hankintayksiköiden että kilpailutukseen osallistuvien yritysten näkökulmasta.

Raportin tavoitteena on kuvata tapaustutkimuksen tuloksia ja kartoittaa mahdollisuuksia hankintaprosessia kehittämiseksi sen alkuvaiheessa. Tutkimuksessa tarkastellaan lisäksi tapaustutkimuksen kannalta keskeistä lainsäädäntöä ja arvioidaan aiheeseen liittyviä oikeudellisia riskejä. Pääpaino raportissa on kuitenkin tapaustutkimuksen tuloksissa ja raportti on suunnattu ensisijaisesti julkisten hankintojen käytännöistä ja tutkimuksesta kiinnostuneille.

### 1.3 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

Hankintayksikkö	Hankintayksikön oikeudellinen määritelmä löytyy hankintalain 1397/2016 5 §:stä. Tässä tutkimuksessa osallisena olleet hankintayksiköt ovat olleet kuntia. Kilpailuttamisesta on vastannut kunnan keskitetyt hankintapalvelut.
HILMA	Työ- ja elinkeinoministeriön ylläpitämä maksuton ja sähköinen ilmoituskanava, jossa julkaistaan hankintayksiköiden julkisia hankintoja koskevat ilmoitukset.
Markkinakartoitus	Käsitettä käytetään hankintadirektiivissä ja hankintalaissa kuvaamaan hankintayksikön toteuttamia ja valmisteluvaiheen aikaisia toimenpiteitä, joita voivat olla esimerkiksi neuvojen pyytäminen yrityksiltä, toisilta hankintayksiköiltä tai riippumattomilta asiantuntijoilta.

Palveluhankinta	Hankintalain määritelmien mukaisesti palveluhankinta on muu kuin julkista rakennusurakkaa koskeva hankinta, jonka kohteena on palvelujen suorittaminen.
Palvelun haltuunotto	Sopimuksen jalkauttaminen käytäntöön yhteistyössä valitun palveluntoimittajan kanssa.
Tekninen vuoropuhelu	Tässä raportissa tekninen vuoropuhelu on hankintayksikön ja potentiaalisen tarjoajan välinen kahdenkeskinen keskustelutilaisuus, joka käydään valmisteluvaiheen aikana.
Tilaaaja	Hankittavan tavaran tai palvelun käyttäjä.
Valmisteluvaihe	Vaihe ennen virallisen hankintamenettelyn alkamista.

#### Valmisteluvaiheen aikainen vuorovaikutus

Valmisteluvaiheen aikaisista hankintayksöiden ja yritysten välisistä vuorovaikutustilanteista käytetään useita eri termejä (esim. tekninen vuoropuhelu, markkinavuoropuhelu) sekä käytännössä että kirjallisuudessa. Nämä termit voivat viitata hyvin erilaisiin vuorovaikutuskäytäntöihin. Selvyiden vuoksi tässä tutkimuksessa käytämme termiä valmisteluvaiheen aikainen vuorovaikutus silloin kun tarkoitetaan mitä tahansa hankintayksikön ja yritysten välistä kanssakäymistä valmisteluvaiheen aikana.

Yritys	Valmisteluvaiheessa yritys on potentiaalinen tarjoaja ja haltuunottovaiheessa kilpailutuksen voittanut tarjoaja eli palvelun tuottaja.
--------	--

## 1.4 Raportin rakenne

Luvussa kaksi selvitämme ostajan ja myyjän välisen yhteistoiminnallisuuden lähtökohtia yksityisen sektorin kumppanuus- ja verkostoteorioitten sekä hankintalainsäädännön valossa. Luvussa kolme kerrotaan tutkimuksen toteutus, menetelmät ja aineistonkeruu. Hankintalain osalta käsitellään tutkimuskohteiden näkökulmasta merkityksellisiä sääntöjä. Luku neljä esittelee TOPNETS-projektin toimintatutkimuksen havaintoja liittyen valmisteluvaiheen toimenpiteisiin, lisäkysymysvaiheeseen ja palvelun haltuunottoon. Lisäksi käsitellään omassa kappaleessaan pk-yritysten osallistumista

julkisiin hankintoihin. Luku viisi koostuu tulosten pohdinnasta ja kehitysehdotuksista, ja luku kuusi sisältää yhteenvedon raportista sekä jatkotutkimusaiheista.

## 2 JULKISET HANKINNAT JA YHTEISTOIMINNALLISUUS – TUTKIMUKSELLISIA LÄHTÖKOHTIA

### 2.1 Hankintayksikön ja yrityksen välinen vuorovaikutus – erot julkisen ja yksityisen sektorin välillä

Yksityisellä sektorilla toimittajasuhteilla katsotaan olevan vaikutusta organisaation menestymiselle (Gadde ym., 2010; Håkansson ja Snehota, 1995), ja tutkimuksessa onkin viimeisten vuosikymmenien aikana kiinnitetty huomiota myyjän ja ostajan välisessä suhteessa tapahtuvaan vaihdantaan ja sosiaaliseen vuorovaikutukseen (esim. Bagozzi, 1975). Taloustieteeseen tukeutuvien lähestymistapojen mukaan liikesuhteen toteuttamisen perusmuodot ovat markkinat ja hierarkia (Williamson, 1985). *Markkinoilla* jokainen vaihdantatapahtuma on puhtaasti irrallinen ja aikaisemmista tapahtumista riippumaton. Kysynnän ja tarjonnan laki hoitaa vaihdannan ohjauksen automaattisesti, jolloin varsinaista vuorovaikutusta ei muodostu. Ostajan ja myyjän yhteinen taloudellinen motiivi saattaa johtaa siihen, että hankittavan palvelun laatuun ei kiinnitetä tarpeeksi huomiota. *Hierarkkinen* suhde perustuu toisen osapuolen, esim. ostajan harjoittamaan valtaan ja toimittajan toiminnan valvontaan. *Verkostotaloudessa* organisoituminen ei ole täydellisen markkinaehtoista, eikä myöskään täydellisen hierarkkisesti johdettua, vaan yhteistyö on tiiviimpää, virallisempaa ja monipuolisempaa kuin perinteinen yhteistyö (Vesalainen, 2004). Verkoston kautta organisaatio saa käyttöönsä kaikki siihen kuuluvat resurssit, mutta se sitoo samalla myös omia resurssejaan toisten käyttöön. Pitkäaikaiset vaihdantasuhteet toimivat parhaiten nopeasti muuttuvassa toimintaympäristössä ja tilanteessa, jossa osapuolten välillä on molemminpuolisia riippuvuussuhteita (esim. Johanson ja Mattsson, 1987).

Myös julkisissa hankinnoissa tarve myyjän ja ostajan väliselle vuorovaikutukselle on lisääntynyt, mikä osaltaan johtuu palvelujen pirstaloitumisesta; palveluja ja tavaroita ei enää tuoteta itse, vaan niitä toimittamaan valitaan ulkopuolisia toimijoita. Tämä puolestaan vaatii yhä enemmän koordinoitua ja keskitettyä palveluprosessin hallintaa (Bovaird, 2006). Julkisella sektorilla lainsäädännön ja kilpailuttamisvelvoitteen katsotaan kuitenkin rajoittavan pitkäkestoisten kumppanuuksien syntymistä (Essig ja Batran, 2005) erityisesti hankinnoissa, jotka kilpailutetaan toistuvasti ja lyhyin väliajoin.

Tämän tutkimuksen kannalta olennaista on erottaa toisistaan julkisen ja yksityisen sektorin erilaisesti kumppanuusjärjestelyt ja nämä lyhyin väliajoin kilpailutettavat hankinnat, joissa yhteistoiminnallisuutta voidaan myös tietyin rajoituksin kehittää ja johon TOPNETS-projektissa on keskitytty. Julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuusjärjestelyt julkisissa hankinnoissa voivat tarkoittaa hyvin erilaisia yhteistyön muotoja. Toisistaan on erotettu yksittäistä hanketta koskevat sopimusperusteiset

järjestelyt eli *kumppanuussopimukset*, niin sanotut *elinkaarimallit*, joissa yksityinen toimija osallistuu hankkeen rahoittamiseen ja *rakenteelliset kumppanuussopimukset*, joissa julkisyhteisö ja yksityiset kumppanit harjoittavat yhteistyötään yhteisen yrityksen tai muun yksikön kautta. Esimerkkeinä rakenteellisista kumppanuusjärjestelyistä ovat PPP - (Public Private Partnership) ja PFI -hankkeet (Private Finance Initiative) (Pekkala ym., 2017, s. 178–183; Ukkola, 2011; KOM (2004) 327). PPP -hankkeita, on syntynyt pitkäaikaisten projektien yhteydessä, joissa palvelun tuottaa kokonainen verkosto palveluntuottajia, esimerkiksi julkisten rakennusten suunnittelussa ja ylläpidossa (Caldwell ym., 2009; Torvinen ja Ulkuniemi, 2016).

Lyhytaikaisissa sopimussuhteissa ja säännöllisesti kilpailutettujen hankintojen yhteydessä, kuten TOPNETS-projektin tapaustutkimuksissa, yhteistoiminta muodostuu eri tavalla kuin pitkäkestoisissa kumppanuussopimuksissa ja luottamuksellisten suhteiden kehittyminen on haasteellisempaa, sillä luottamuksen kehittymisen katsotaan yleisesti vaativan aikaa. Julkisia hankintoja koskeva lainsäädäntö rajoittaa sopimuskumppanin valintaa ja julkisen sektorin (ostaja) ja yritysten (toimittajat) välistä yhteistyötä aina kun hankintalaki tulee sovellettavaksi.

## 2.2 Julkinen kilpailutus ja hankintamenettelyt

Julkisia hankintoja koskeva kansallinen lainsäädäntö perustuu EU-lainsäädäntöön eli EU:n perustamissopimukseen ja EU:n hankintadirektiiveihin. Uudet hankintalait<sup>3</sup>, joiden avulla implementoitiin Euroopan unionin vuonna 2014 julkaisemat hankintadirektiivit<sup>4</sup>, tulivat voimaan 1.1.2017. Se, mitä hankintalain sääntöjä kilpailuttamisen yhteydessä tulee noudattaa, riippuu hankinnan kohteen arvosta. Julkiset hankinnat jaotellaan EU-kynnysarvon ylittäviin hankintoihin (EU-hankinta), kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin (kansallinen hankinta) ja kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin (ks. taulukko 1). Kaikki paitsi yksi TOPNETS-projektissa tutkimuksen kohteena olleet hankinnat olivat niin sanottuja EU-hankintoja.

<sup>3</sup> Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016 ja laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1398/2016.

<sup>4</sup> Konsessiodirektiivi 2014/23/EU, niin sanottuja tavallisia hankintoja koskeva direktiivi 2014/24/EU ja erityisalojen hankintoja koskeva direktiivi 2014/25/EU.



**Taulukko 1.** Julkisten hankintojen kynnysarvot

	Kansalliset kynnysarvot	EU-kynnysarvot / valtion Keskushallinto-viranomaiset	EU-kynnysarvot / muut viranomaiset
Tavara- ja palveluhankinnat	60 000 €	135 000 €	209 000 €
Käyttöoikeussopimukset / palvelut	500 000 €		
Terveystenhoito- ja sosiaalipalvelut	400 000 €		
Muut erityiset palvelut	300 000 €		
Rakennusurakat	150 000 €	5 225 000 €	5 225 000 €
Käyttöoikeusurakat	500 000 €	5 225 000 €	5 225 000 €
Suunnittelukilpailut	60 000 €	135 000 €	209 000 €

EU-hankintoja kilpailutettaessa sovelletaan sekä kansallisen hankintalain EU-hankintoja koskevia säännöksiä että EU:n julkisia hankintoja koskevaa sääntelyä kokonaisuudessaan. Kansallisissa hankinnoissa puolestaan sovelletaan hankintalain kansallisia hankintoja koskevia säännöksiä, jotka muun muassa mahdollistavat joustavampien ja keveämpien menettelyjen käyttämisen tarjouskilpailuvaiheessa. Siinä tapauksessa, että hankinnan arvo on alle kansallisen kynnysarvon, hankintaan ei sovelleta hankintalakia. Kynnysarvojen lisäksi hankintalainsäädäntö jaottelee julkiset hankinnat tavara-, palvelu- ja urakkahankintoihin sekä palveluja koskeviin käyttöoikeussopimuksiin ja urakoita koskeviin käyttöoikeussopimuksiin.

Julkisissa hankinnoissa sopimuskumppani valitaan lähtökohtaisesti kilpailuttamalla.<sup>5</sup> Kaikissa hankinnoissa hankintayksikön tulee kohdella tarjoajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä noudattaa avoimuusperiaatetta (Hankintalaki 1397/2016, 3 §). Silloin kun kyseessä on EU-hankinta, hankintayksikön tulee kilpailuttaa hankinta noudattamalla jotain hankintalaissa säädettyä menettelyä, joita ovat: avoin menettely, rajoitettu menettely, neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja innovaatiokumppanuus (Hankintalaki 1397/2016, 32–39 §). Jos kyseessä on kansallinen hankinta, sosiaali- ja terveystalvetuja koskeva hankinta, muita erityisiä palveluja koskeva hankinta tai käyttöoikeussopimuksia koskeva hankinta, hankintayksikkö voi uuden hankintalain mukaan kilpailuttaa hankintansa aikaisempaa joustavammin, sillä

<sup>5</sup> Kilpailuttamisvelvollisuudesta on joitakin poikkeuksia, esimerkiksi kansallisen kynnysarvon alittavat hankinnat ja hankintalain 1397/2016 40–41 §:ssä tarkoitetut suoraan hankintatilanteet.

hankintayksikkö voi itse valita, mitä menettelyä se käyttää hankintaa kilpailuttaessaan. Valitun menettelyn tulee olla tasapuolisen kohtelun ja syrjinnän kiellon periaatteen, avoimuusperiaatteen ja suhteellisuusperiaatteen mukainen (Hankintalaki 1397/2016, 100 §). TOPNETS-projektissa tutkimuskohteena olleet hankinnat kilpailutettiin käyttämällä avointa menettelyä tai neuvottelumenettelyä.

## 2.3 Julkisen hankinnan valmisteluvaihe

TOPNETS-projektissa tutkimus keskittyi hankinnan valmisteluvaiheeseen, joka tarkoittaa virallista tarjouskilpailumenettelyä edeltävää vaihetta (HE 108/2016 vp., s. 163). Mikäli hankinta on kilpailutettu jo aiemmin, valmisteluvaihe ajoittuu voimassa olevan sopimuskauden loppuun. Valmisteluvaiheen aikaisilla toimenpiteillä on keskeinen merkitys hankinnan onnistumisen näkökulmasta. Yksityisen sektorin tutkimuksessa on todettu, että myyjän ja ostajan välinen vuorovaikutus suhteen varhaisessa vaiheessa on eduksi sekä ostajalle että myyjälle esimerkiksi tuotekehittelyssä ja uusien innovatiivisten ratkaisujen löytämisessä (Sjoerdsma ja van Weele, 2015).

Myös julkisia hankintoja koskevassa oikeustieteellisessä kirjallisuudessa samoin kuin uutta kansallista hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä on korostettu julkisten hankintojen valmisteluvaiheen merkitystä onnistuneen kilpailutuksen ja hankinnan laadun näkökulmasta (Mäkelä, 2011; Pekkala ja Pohjonen, 2015; HE 108/2016 vp., s. 187). Oikeudellisesta näkökulmasta valmisteluvaihe on erityisen tärkeä koska hankinnan kannalta tärkeimmät ratkaisut tulee lähtökohtaisesti tehdä valmisteluvaiheessa. Valmisteluvaiheen aikana hankintayksikön tulee muun muassa selvittää hankintatarpeensa ja määrittää sekä ostettavalta tavaralta, palvelulta tai urakalta vaadittavat ominaisuudet että ehdokkaiden tai tarjoajien taloudellista ja rahoituksellista tilannetta, teknistä soveltuvuutta ja ammatillista pätevyyttä koskevat vaatimukset. Lisäksi hankintayksikön tulee valmisteluvaiheen aikana määrittää olennaiset sopimusehdot (Hankintalaki 1397/2016, 68 §). Valmisteluvaiheen merkitystä korostaa se, että julkisten hankintojen sääntely rajoittaa hankintaa ja sitä koskevien sopimusehtojen olennaista muuttamista hankintamenettelyn alettua (Hankintalaki 1397/2016, 136 §).

Erityisen korostunut valmisteluvaiheen merkitys on silloin, kun hankinta kilpailutetaan *avoimella tai rajoitetulla menettelyllä*, jotka Suomessa ovat yleisimmät käytetyt kilpailutusmenettelyt ja jotka eivät mahdollista neuvotteluja yritysten kanssa tarjouskilpailumenettelyn aikana toisin kuin *neuvottelumenettely, kilpailullinen neuvottelumenettely ja innovaatiokumppanuus*. Avoin ja rajoitettu menettely ovat ensisijaisia kilpailutusmenettelyjä ja niitä on mahdollista käyttää minkä tahansa hankinnan kilpailutuksen yhteydessä. Muiden edellä mainittujen menettelyjen käyttöedellytykset ovat sitä vastoin rajoitetut, mikä tarkoittaa sitä, että niitä ei voida

automaattisesti käyttää kaikissa hankinnoissa (Hankintalaki 1397/2016, 32–39 §. Ks. menettelyistä tarkemmin HE 108/2016 vp., s. 122–133). Valmisteluvaiheen ja sen aikaisen vuorovaikutuksen merkitys korostuneekin aikaisempaa enemmän tulevaisuudessa myös silloin kun hankinta kilpailutetaan neuvottelumenettelyä käyttäen. Uusi hankintasääntely nimittäin rajoittaa neuvottelumenettelyn käyttöä siten, että etukäteen hankinta-asiakirjoissa asetetuista *vähimmäisvaatimuksista, kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteista* tai *hinta-laatusuhteen vertailuperusteista* ei saa neuvotella. Hankintayksikön tulee myös neuvottelumenettelyä käytettäessä etukäteen määritellä riittävän täsmällisesti hankinnan kohde sekä käytetyt kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteet. Neuvottelujen aikana täsmennetään hankinnan kohteen yksityiskohtia minkä lisäksi on mahdollista muuttaa hankintayksikön asettamia määrittelyjä asetettuja vähimmäisvaatimuksia lukuun ottamatta (Hankintalaki 1397/2016, 35 §). Kilpailullista neuvottelumenettelyä käytettäessä hankintayksikkö voi edelleen neuvotella menettelyyn valittujen tarjoajien kanssa hankinnan kaikista näkökohdista (Hankintalaki 1397/2016, 37 §).

### 2.3.1 Julkisen hankinnan valmisteluvaiheen sääntely

Valmisteluvaiheesta säännellään ensimmäistä kertaa uuden hankintalain 65 ja 66 §:ssä. Sääntely perustuu ja vastaa sisällöltään hankintadirektiivin 2014/24/EU 40 ja 41 artikloja.

#### 65 § Markkinakartoitus

Ennen hankintamenettelyn aloittamista hankintayksikkö voi tehdä markkinakartoituksen hankinnan valmistelua varten ja antaa tietoja toimittajille tulevaa hankintaa koskevista suunnitelmistaan ja vaatimuksistaan.

Markkinakartoituksessa hankintayksikkö voi käyttää riippumattomia asiantuntijoita, muita viranomaisia tai toimittajia. Näiden tahojen neuvoja voidaan käyttää apuna hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa, mutta neuvojen käyttäminen ei kuitenkaan saa johtaa kilpailun vääristymiseen eikä 3 §:ssä tarkoitettujen syrjimättömyyden ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn.

66 § Ehdokkaan tai tarjoajan osallistuminen hankinnan valmisteluun. Jos ehdokas, tarjoaja tai tarjoajaan liittyvä yritys on osallistunut hankinnan valmisteluun, on hankintayksikön varmistettava, että tämä ei vääristä kilpailua.

Uusi hankintalaki siten mahdollistaa sen, että hankintayksikkö voi tehdä markkinakartoituksia eli olla vuorovaikutuksessa esimerkiksi markkinatoimijoiden kanssa hankinnan valmisteluvaiheen aikana. Näiden markkinakartoitusten tarkoituksena on hankintalakia koskevan hallituksen esityksen mukaan lisätä hankintayksikön markkinatuntemusta ja saada tarkempi käsitys siitä, miten hankinnan kohde kannattaa tarjouspyynnössä määritellä. Hankintayksikkö voisi esimerkiksi selvittää alalla yleisesti käytettyjä sopimusehtoja ja tuotteiden hinnoittelumekanismia. Lisäksi

valmisteluvaiheen aikaisen vuorovaikutuksen avulla olisi mahdollista selvittää sitä, mitä hankintamenettelyä käyttämällä suunniteltu hankinta kannattaisi kilpailuttaa (HE 108/2016 vp., s. 163).

Koska valmisteluvaihetta koskeva sääntely ei sisällä yksityiskohtaisia, vuorovaikutuksen toteuttamista koskevia menettelysääntöjä, hankintayksiköillä on *lähtökohtaisesti* vapaus päättää millä tavalla vuorovaikutus tapahtuu käytännössä. Hankintayksiköiden tulee kuitenkin noudattaa EU:n yleisiä oikeusperiaatteita eli tasapuolisen kohtelun ja syrjimättömyyden periaatetta, avoimuuden periaatetta ja suhteellisuusperiaatetta. Hankinnan valmisteluvaiheen aikainen vuorovaikutus ei myöskään saa johtaa kilpailun vääristymiseen.

TOPNETS-projektin aikana tehdyt tapaustudkimukset tehtiin ennen uuden hankintalain voimaantuloa. Vaikka hankinnan valmisteluvaiheesta säännellään uudessa hankintadirektiivissä 2014/24/EU ja uudessa hankintalaissa 1397/2016 ensimmäistä kertaa, ei tämä uusi sääntely olennaisesti muuta sitä, mikä oli jo aikaisemmin sallittua. Direktiiviin ja uuteen hankintalakiin sisällytetty valmisteluvaihetta koskeva sääntely perustuu Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. EU:n tuomioistuin totesi jo ennen lainsäädäntöuudistusta yhdistetyssä ratkaisussa C-21/03 ja C-34/03 *Fabricom*, että tarjouskilpailuun osallistuneen yrityksen osallistuminen hankinnan valmisteluun voi vaarantaa tasapuolisen kohtelun periaatteen toteutumisen ja vääristää kilpailua.

Edellä esitetyn lisäksi uudessa hankintalaissa säädetään tarjoajan poissulkemisesta tarjouskilpailun ulkopuolelle siinä tapauksessa, että tarjoaja on osallistunut hankinnan valmisteluun.

#### 81 § Hankinnanvaraiset poissulkemisperusteet

Hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokkaan tai tarjoajan:

[- -]

8) jonka osallistuminen hankintamenettelyn valmisteluun on vääristänyt kilpailua, eikä vääristymää voida poistaa muilla vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä; ennen poissulkemista ehdokkaalle tai tarjoajalle on annettava mahdollisuus osoittaa ettei sen osallistuminen hankinnan valmisteluun ole johtanut tasapuolisen ja syrjimättömän hankintamenettelyn vaarantumiseen.

On siis mahdollista, että hankinnan valmisteluun osallistunut yritys joudutaan sulkemaan tarjouskilpailun ulkopuolelle silloin jos tällainen osallistuminen on vääristänyt kilpailua. Tämä poissulkeminen on kuitenkin viimesijainen keino. Ensisijaisesti hankintayksikön tulee muilla toimillaan varmistaa se, että tarjoajan osallistuminen hankinnan

valmisteluun ei vääristä kilpailu eikä riko tasapuolisen kohtelun periaatetta. Yksi tällainen hankintalain esitoissa mainittu toimenpide, on se, että hankintayksikön tulee *toimittaa kaikille muille tarjoajille sekä tieto*, jota on jaettu hankinnan valmisteluvaiheen aikana että tieto, joka on syntynyt valmisteluvaiheen aikaisen vuorovaikutuksen tuloksena. Toinen hankintalain esitoissa mainittu toimenpide on se, että hankintayksikön tulee asettaa *riittävän pitkä määräaika tarjousten jättämiselle* (HE 108/2016 vp., s. 186-187).

## 2.4 Tarjouspyyntö ja lisäkysymykset

Tarjouskilpailumenettely alkaa hankintailmoituksen julkaisemisella. Hankintayksiköiden on toimitettava EU-kynnysarvot ja kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista hankintailmoitukset julkaistavaksi sähköisessä ilmoituskanavassa HILMAssa (Hankintalaki 1397/2016, 60 §). Hankintailmoitus toimii toimittajille osoitettuna pyyntönä lähettää tarjous silloin kun hankinta kilpailutetaan avoimella menettelyllä ja pyyntönä lähettää osallistumishakemus silloin kun hankinta kilpailutetaan rajoitetulla menettelyllä tai neuvottelumenettelyllä. Hankintailmoituksen julkaisupäivästä lasketaan tarjouksen ja osallistumishakemuksen jättämistä koskevat määräajat. Avoimessa menettelyssä tarjousajan tulee olla uuden hankintalain mukaan vähintään 35 päivää ja neuvottelumenettelyssä osallistumishakemuksen jättämistä koskeva vähimmäisaika on 30 päivää (Hankintalaki 1397/2016, 56 §). Hankintayksikön tulee lisäksi pääsäännön mukaan asettaa tarjouspyyntö ja muut hankintaa koskevat asiakirjat sähköisesti saataville siitä päivästä alkaen, kun hankintailmoitus on julkaistu. (Hankintalaki 1397/2016, 69 §). Tarjouspyyntö ja muut hankinta-asiakirjat voidaan esimerkiksi julkaista kaupungin nettisivulla (HE 108/2016 vp., s. 166).

Silloin kun hankinta kilpailutetaan käyttämällä avointa tai rajoitettua menettelyä, hankintayksikkö ei enää tarjouskilpailun alettua voi olla vuorovaikutuksessa tarjoajien kanssa. Myöskään tarjouspyynnön vaatimuksia ja ehtoja ei voida muuttaa tarjousmenettelyn alettua. Hankintayksikkö voi kuitenkin tarjousaikana selventää ja täydentää tarjouspyyntöä, esimerkiksi siinä olevien tietojen epäselvyyden vuoksi. Yleensä tarjouspyynnössä annetaan tarjoajille mahdollisuus esittää täsmentäviä kysymyksiä (*lisäkysymyksiä*), mikäli tarjouspyynnössä, sen liitteessä tai muissa hankinta-asiakirjoissa annetut tiedot ovat epäselviä. Tällöin tarjouspyynnössä on usein annettu määräpäivä, johon mennessä lisätietoja tulee kysyä (Pekkala – Pohjonen, 2015, s. 505-507.)

Hankintayksikkö voi antamallaan lisätiedoilla selventää tarjouspyyntöasiakirjoissa annettuja tietoja, kunhan se ei johda hankinnan olennaisten ehtojen muuttamiseen. Mikäli tarjouspyynnön puutteet ovat olennaisia tarjouskilpailu tulee keskeyttää ja hankintaprosessi aloittaa alusta. Annetut lisätiedot tulee toimittaa kaikkien tarjoajien

saataville viimeistään kuusi päivää ennen tarjousten vastaanottamiselle asetetun määräajan päättymistä, jos lisätiedot on pyydetty riittävän ajoissa (Hankintalaki 1397/2016 69 §).

Tarjouskilpailut päättyvät voittaneen tarjoajan ja tarjousten valintaan, joka tapahtuu kutakin hankintamenettelyä koskevien hankintalaissa määriteltyjen sääntöjen perusteella. Näitä menettelysääntöjä ei ole tarpeen käydä tässä raportissa yksityiskohtaisesti, sillä päähuomio raportissa ja tehdyssä tutkimuksessa on ollut hankinnan valmisteluvaiheessa ja palvelun haltuunottovaiheessa, joka ajoittuu sopimuskauden alkuun.

## 2.5 Palvelun haltuunotto ja siihen liittyvä lainsäädäntö

Haltuunottovaihe alkaa sen jälkeen, kun tarjouskilpailun voittaja on valittu. Haltuunottovaihe ajoittuu hankinnan sopimuskauden alkuun. Hankintalaki sääntelee pääasiallisesti vain tarjouskilpailuvaihetta eikä hankinnan sopimuskautta, jolloin hankintayksikön ja valitun toimittajan suhdetta määrittävät lähtökohtaisesti yleiset sopimusoikeudelliset säännöt ja periaatteet. Luonteeltaan hankintapäätöksen jälkeen solmittava hankintasopimus on yksityisoikeudellinen sopimus (HE 108/2016 vp., s. 74). Sopimuskaudella noudatettavat säännöt määräytyvät hankintailmoituksen, tarjouspyynnön ja sen liitteiden, hankintasopimuksen ehtojen ja voittaneen tarjoajan tarjouksen perusteella. Sekä hankintayksikkö että tarjoajat ovat sidottuja hankintayksikön julkaisemaan hankintailmoitukseen ja tarjouspyyntöön sekä niissä esitettyihin vaatimuksiin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että hankintayksikön tulee sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle sellainen tarjous, jossa on esitetty varauksia tarjouspyynnön ehtoihin (Määttä ja Voutilainen, 2017, s. 430-433).

Vaikka hankintalaki ei suoraan sääntelee hankintayksikön ja toimittajan sopimuskaudenaikaista yhteistyötä, se asettaa sille tietyt reunaehdot. Ensinnäkin hankintayksikön ja toimittajan välinen sopimussuhde syntyy vasta silloin kun osapuolet solmivat *kirjallisen hankintasopimuksen* eikä esimerkiksi jo siinä vaiheessa, kun hankintayksikkö valitsee voittaneen tarjoajan ja tekee hankintapäätöksen. Haltuunottovaiheen alkamisen kannalta merkityksellistä on se, milloin sopimussuhde syntyy, eikä niinkään se, milloin hankintapäätös tehdään. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että valitun toimittajan ei kannata ennen sopimuksen allekirjoittamista ryhtyä ainakaan merkittäviin hankinnan haltuunottoa koskeviin toimenpiteisiin (Pekkala-Pohjonen, 2015, s. 612–613). Lisäksi EU-kynnysarvon ylittävissä, SOTE – ja muissa laissa määritellyissä erityisissä palveluhankinnoissa ja käyttöoikeussopimuksissa hankintasopimus voidaan tehdä pääsäännön mukaan aikaisintaan 14 päivän odotusajan jälkeen. Odotusajasta on säädetty tarjoajien hankintapäätöstä koskevan



muutoksenhakumahdollisuuden vuoksi. Odotusajan kuluminen alkaa siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut hankintapäätöksen tiedoksi (Hankintalaki 1397/2016 129 §).

Keskeisin sopimuskauden aikaista yhteistyötä rajoittava sääntely liittyy olennaisen sopimusmuutosten kieltoon, joista säädetään hankintalain 136 §:ssä. Lain mukaan hankintasopimusta ei saa muuttaa olennaisesti sopimuskauden aikana ilman, että järjestetään uusi tarjouskilpailu. Laissa säädetään erikseen siitä, minkälaisia muutoksia on pidettävä olennaisina.

#### Olennainen sopimusmuutos (136 §):

Olennainen sopimusmuutos on kyseessä silloin, jos

- 1) muutoksella otetaan käyttöön ehtoja, jotka, jos ne olisivat alun perin kuuluneet hankintamenettelyyn, olisivat mahdollistaneet sen, että:
  - muut kuin alun perin valitut ehdokkaat olisivat voineet osallistua hankintamenettelyyn
  - joku muu kuin alun perin hyväksytty tarjous olisi hyväksytty
  - hankintamenettelyyn olisi osallistunut lisää toimittajia
- 2) muutoksen seurauksena sopimuksesta tai puitejärjestelystä tulee taloudellisesti edullisempi sellaisella tavalla, jota alkuperäisessä hankintasopimuksessa tai puitejärjestelyssä ei ollut määritetty
- 3) muutos laajentaa sopimuksen tai puitejärjestelyn soveltamisalaa huomattavasti
- 4) sopimuskumppani, jonka kanssa hankintayksikkö on alun perin tehnyt sopimuksen, korvataan uudella sopimuskumppanilla.

Hankintalain 136 §:ssä säädetään myös tilanteista, joissa olennaisen sopimusmuutoksen tekeminen on poikkeuksellisesti mahdollista ilman uuden tarjouskilpailun järjestämisvelvollisuutta. Hankintayksikkö voi esimerkiksi varautua tällaisia muutoksia varten sisällyttämällä hankinta-asiakirjoihin muutosta koskevan selkeän, täsmällisen ja yksiselitteisen ehdon. Olennaisia sopimusmuutoksia koskevaa sääntelyä sovelletaan vain EU-hankintoihin, käyttöoikeussopimuksiin, SOTE – ja muihin laissa määriteltyihin erityisiin palveluhankintoihin ja kansallisen kynnysarvon ylittäviin hankintoihin silloin, kun niillä on rajat ylittävä intressi.

Vaikka hankintalaki ei siten sääntele sitä, miten hankinta ja osapuolten välinen yhteistoiminta toteutetaan sopimuskaudella, se edellyttää kuitenkin, että nämä vaatimukset ja ehdot määritetään ennen tarjouskilpailua sitä koskevissa asiakirjoissa. Hankintayksiköllä on laaja harkintavalta hankinnan kohteen vaatimusten ja sopimusehtojen määrittelyssä, mutta tämä mahdollisuus sillä on nimenomaan hankinnan valmisteluvaiheessa, ei enää tarjouspyynnön julkaisun jälkeen tai sopimuskaudella (Määttä ja Voutilainen, 2017, s. 432–433). Näin ollen hankinta-asiakirjoissa ja sopimusehdoissa tulee huomioida myös haltuunottovaihe ja se, minkälaisia toimenpiteitä

se edellyttää valitulta toimittajalta. Olennaisia sopimusmuutoksia koskevan sääntelyn rajoissa on mahdollista muokata haltuunottosuunnitelman sisältöä haltuunottovaiheen aikana. Tällöin uusien velvoitteiden asettaminen toimittajalle edellyttää kuitenkin molempien osapuolten suostumusta (Halonen, 2015).

## 2.6 Yhteenveto

Kuvasimme edellä yhteistoiminnallisuuden merkitystä osto- ja hankintaprosessissa sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Julkisella sektorilla lainsäädäntö asettaa yhteistoiminnallisuudelle tiettyjä rajoituksia, mutta hankinnan valmisteluvaihe tai hankinnan sopimuskausi eivät kuitenkaan ole yhtä tiukasti säädelty kuin kilpailutus- ja hankintaprosessi. Aikaisempi tutkimus on pääosin keskittynyt kilpailutukseen, toimittajan valintaan, sekä sopimuskauden aikaiseen myyjän ja ostajan (hankkijan) väliseen yhteistyöhön. Siksi keskityimme TOPNETS-projektissa tarkastelemaan hankinnan valmisteluvaihetta, lisäkysymysten esittämistä ja palvelun haltuunottoa, jotka kuvaamme kappaleessa kolme. Kappaleessa neljä pohdimme, miten näitä vaiheita voisi kehittää hankintatoimen ja yritysten välisellä vuorovaikutuksella. Sekä valmisteluvaihe että palvelun haltuunotto ovat erityisen tärkeitä vaiheita julkisen hankinnan kontekstissa yhteistyön sujumisen kannalta, sillä mahdollisuus sopimusehtojen muuttamiseen sopimuskauden aikana on rajattu.

### 3 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS, MENETELMÄT JA AINEISTOT

Projekti toteutettiin pitkittäistutkimuksena. Koska julkisen hankinnan alkuvaiheista on hyvin vähän aikaisempaa tutkimusta, tutkimusotteemme oli laadullinen toimintatutkimus, jossa seurasimme kolmen kaupungin erilaisten hankintojen valmisteluvaiheita. Toimintatutkimus suuntautuu aina johonkin tiettyyn erityistapaukseen, ja siinä on tarkoituksena kehittää tai muuttaa olemassa olevia käytänteitä. Kyseessä on prosessi, joka sisältää jatkuvaa suunnittelua, toimintaa, reflektointia ja kehittämistä (Heikkinen ym., 2007).

Tutkimusstrategiana käytimme tapaustutkimusta, jossa tarkoituksena on tutkia syvällisesti muutamaa kohdetta tai ilmiökokonaisuutta (Hirsjärvi ym., 2013). Jokaisessa kaupungissa paikannettiin keskustelujen avulla kaksi ajankohtaista alkamassa olevaa kilpailutusta, jotka valikoituivat tapaustutkimuksen kohteiksi. Nämä kaupunkien määrittelemät hankinnat olivat sellaisia hankintoja, joiden palveluihin ja käytäntöihin, kuten esimerkiksi palveluprosesseihin, haluttiin uusia ratkaisuja.

Aikaisempi tutkimus on todennut, että julkisen sektorin tutkimuksessa voidaan hyödyntää yksityisellä sektorilla tehtyä tutkimusta (Arlbjørn ja Freytag, 2012; Taponen ja Kauppi, 2016), joten olemme soveltaneet tutkimuksessa yksityisen sektorin suhdetoiminta- ja verkostoajattelua, ja sen rinnalla tarkastelleet hankintalaista juontuvia velvoitteita.

#### 3.1 Aineiston kerääminen

Tutkimusaineistoa keräsimme monipuolisin metodein. Haastattelimme kilpailutuksia järjestävien hankintayksiköiden henkilökuntaa ja valmisteluvaiheeseen osallistuneita yrityksiä. Vuosina 2014-2016 tapasimme kaupunkien ja hankintayksiköiden henkilökuntaa säännöllisesti järjestämissämme työpajoissa, joissa keskustelimme hankinnan valmistelujen etenemisestä. Osaan työpajoista osallistuivat tutkijoiden lisäksi kaikki hankkeessa mukana olleet kolme kaupunkia. Näissä tilaisuuksissa jaettiin tietoa tutkimuksen etenemisestä. Kaupunkien edustajat saivat tilaisuuden vertailla omia valmisteluvaiheen toimenpiteitään ja niiden kehittämistarpeita, sekä kommentoida analyysijamme. Tutkimuksen loppuvaiheessa vuonna 2017 mukana oli vielä yksi kaupunki, jonka kanssa jatkoimme yhteistyössä kolmen palveluhankinnan haltuunottovaiheen tarkastelua. Kyseessä olivat samat palveluhankinnat, joiden valmisteluvaiheen aikaiset toimenpiteet olivat myös tutkimuksen kohteena.

Kukin kaupunki nimesi omiin kilpailutuksiinsa osallistuneet yritykset, joille ehdotimme haastatteluja. Yritykset olivat valmiita osallistumaan tutkimukseen, koska kokivat aiheen tärkeäksi ja toivoivat tuloksista apua omiinkin haasteisiinsa. Näiden haastatteluiden tarkoituksena oli selvittää valmisteluvaiheen toimenpiteitä ja niissä tapahtuvaa

hankintayksikön ja toimittajien välistä vuorovaikutusta. Tämä raportti ei kuitenkaan rajoitu yksinomaan tutkimuksen kohteena oleviin valmisteluvaiheisiin, sillä sekä tutkimukseen osallistuneet yritykset, että hankintatoimen edustajat olivat osallistuneet lukuisiin kilpailutuksiin aikaisemmin. Näin ollen saimme yrityksiltä arvokasta tietoa myös muihin kilpailutuksiin liittyvistä hankinnoista. Kahdessa tapaustutkimuksessa hankintayksiköillä oli ongelmia saada riittävä määrä tarjouksia. Selvitimme syitä tähän haastatteleamalla potentiaalisia tarjoajia, jotka eivät osallistuneet kilpailutukseen. Teimme kaiken kaikkiaan 36 yrityshaastattelua, joista 17 haastattelua yritysten kanssa, jotka osallistuivat tutkimuksen aikana meneillään oleviin valmisteluvaiheisiin. Yrityksiä, jotka eivät osallistuneet kilpailutuksiin oli 19. Haastatteluiden kesto vaihteli 20 minuutista yli kahteen tuntiin.

Saimme myös mahdollisuuden havainnoida valmisteluvaiheiden aikana järjestettyjä vuorovaikutustilanteita, joita olivat informaatiotilaisuudet ja tekniset vuoropuhelut (n. 22 tuntia). Haastatteluiden ja havainnointien lisäksi analysoimme valmisteluvaiheisiin ja tarjouskilpailuihin liittyviä asiakirjoja. Järjestimme myös yhteistyössä kaupunkien kanssa useita työpajoja, joissa jaoin ja täydensimme tietoaamme.

Lisäksi tarkastelimme haltuunottovaihetta kolmen eri hankintasopimuksen osalta haastatteleamalla sekä hankintayksikön henkilökuntaa että sopimuksen voittaneita yrityksiä. Taulukko 2 sisältää yhteenvedon tutkimusaineistosta.

**Taulukko 2.** Yhteenvedo tutkimusaineistosta

<b><i>Havainnoinnit valmisteluvaiheessa: 2 informaatiotilaisuutta ja 14 teknistä vuoropuhelua</i></b>		
Hankintayksikkö 1	Syyskuu 2016-marraskuu 2015	n. 19 tuntia
Hankintayksikkö 2	Marraskuu 2016	n. 3 tuntia
<b><i>Valmisteluvaiheen työpajat: 18 kpl</i></b>		
Hankintayksikkö 1	Elokuu 2014-elokuu 2016	n. 17 tuntia
Hankintayksikkö 2	Elokuu 2014-joulukuu 2015	n. 10 tuntia
Hankintayksikkö 3	Kesäkuu 2015-joulukuu 2015	n. 5 tuntia
<i>Osallistujat: tutkijat, hankintayksiköiden edustajat sekä kaupungin työntekijöitä</i>		
Yhteiset työpajat	Elokuu 2014-lokakuu 2016	n. 11 tuntia
<i>Osallistujat: tutkijat, hankintayksiköiden edustajat, sekä projektin ohjausryhmän jäseniä</i>		

<b><i>Valmisteluvaihetta koskevat hankintayksiköiden haastattelut: 7 kpl</i></b>		
Hankintayksikkö 1	Lokakuu 2015-huhtikuu 2016	n. 3 tuntia
Hankintayksikkö 2	Kesäkuu 2014-marraskuu 2016	n. 2 tuntia
Hankintayksikkö 3	Toukokuu 2016-lokakuu 2016	n. 3 tuntia
<i>Haastateltavat: hankintayksiköiden edustajat</i>		
<b><i>Valmisteluvaihetta koskevat yrityshaastattelut: 33 kpl</i></b>		
Hankintayksikkö 1	Syyskuu 2015-huhtikuu 2016	n. 10 tuntia
Hankintayksikkö 2	Tammikuu 2015-huhtikuu 2016	n. 5 tuntia
Hankintayksikkö 3	Kesäkuu 2015-toukokuu 2016	n. 7 tuntia
<b><i>Haltuunottovaihetta koskevat haastattelut: hankintayksiköt ja yritykset 7 kpl</i></b>		
Hankintayksikkö	Huhtikuu 2016-joulukuu 2016	n. 5 tuntia
Yritykset	Huhtikuu 2016-marraskuu 2017	n. 4 tuntia
<i>Haastateltavat: hankintayksiköiden edustajat ja haltuunottovaiheeseen osallistuneet yrityksen edustajat</i>		
<b><i>Esimerkkejä dokumenteista</i></b>		
Tarjouspyyntöihin liittyvät dokumentit n. 350 sivua		
Informaatiotilaisuuksiin ja teknisiin vuoropuheluihin liittyvät dokumentit		

TOPNETS-projektissa tarkastelun kohteena olleet hankinnan valmisteluvaiheet liittyivät hankintoihin, joissa on päätetty käyttää ulkoisen toimittajan palveluita sen sijaan että tuotettaisiin palvelu tai tavara omassa organisaatiossa. Kaikista tarkastelemistamme kilpailutusten valmisteluista vastasi kaupungin hankintayksikkö. Tarkastelimme sekä hankkivan organisaation sisäisten toimijoiden että hankintayksikön ja toimittajien välistä vuorovaikutusta. Tapaustutkimuksessa seurattiin hankintayksiköiden valmisteluvaiheen aikaisia toimenpiteitä kuuden kilpailutuksen osalta: kaksi ruokapalveluiden kilpailutusta, kaksi elintarviketoimitusten kilpailutusta, rakennusmateriaalien kilpailutus ja työterveyshuollon kilpailutus (kuva 2).

Hankinnan kohde	Toistuvuus	Sopimuskauden pituus	Hankinnan arvo
Ruokapalvelut	Ensimmäinen kilpailutus	3 (+1+1)	Yli EU:n kynnysarvon
Ruokapalvelut	Ensimmäinen kilpailutus	3 (+1+1)	Yli EU:n kynnysarvon
Elintarviketoimitukset	Uudelleen kilpailutettu	2 (+1) vuotta	Yli EU:n kynnysarvon
Elintarviketoimitukset	Uudelleen kilpailutettu – muutoksia tuotteisiin ja logistiikkaan	2 (+1) vuotta	Yli EU:n kynnysarvon
Rakennusmateriaalit	Uudelleen kilpailutettu	1 (+1) vuotta	Alle EU:n kynnysarvon
Työterveyshuolto	Ensimmäinen kilpailutus	2 (+1) vuotta	Yli EU:n kynnysarvon

**Kuva 2.** Tarkastelun kohteina olleet hankinnat

### 3.2 Aineiston analysointi

Analyysimenetelmänä käytimme haastattelulitterointia ja sisällönanalyysia. Parhaimmillaan toimintatutkimuksessa selvitetään siihen osallistuvien henkilöiden palautteita kehitysehdotuksille, mihin pyrittiin myös tässä tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa tuloksia arvioitiin työpajoissa yhdessä kaupunkien hankintatoimen edustajien kanssa. Pystyimme tutkimuksen aikana analysoimaan haastattelujen perusteella hankintojen nykytilan, valitsemaan kehityskohteen, ja kehittämään ratkaisuja yhdessä kaupunkien hankintatoimien kanssa.

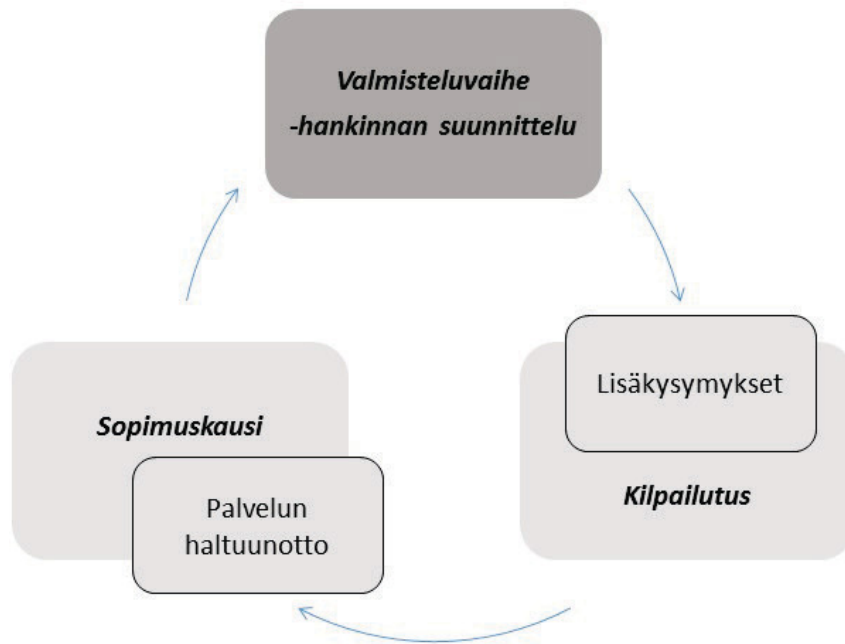
Kuvaamme seuraavassa kappaleessa TOPNETS-projektin hankintojen valmisteluja, lisäkysymysten esittämistä ja haltuunottovaihetta. Selvennämme näiden vaiheiden toimenpiteitä esimerkein ja käytämme sitaatteja haastatteluista kuvaamaan hankintatoimen ja yritysten käsityksiä eri vaiheista. Luottamuksellisuuden säilyttämiseksi emme viittaa henkilöihin emmekä organisaatioihin, vaan käytämme sitaateissa referenssinä Hankintayksikkö 1-3 ja Yritys 1-36. Haltuunottovaiheen analysoinnissa erotamme toisistaan ainoastaan hankintatoimen ja yritysten sitaatit.



## 4 TAPAUSTUTKIMUKSEN TULOKSIA

### 4.1 Hankinnan valmisteluvaihe

Tämä kappale käsittelee julkisen hankinnan valmisteluvaihetta, joka sisältää hankinnan suunnittelun ja valmistelun (kuva 3). Valmisteluvaihe alkaa yleensä meneillään olevan sopimuskauden lopussa.



**Kuva 3.** Valmisteluvaihe julkisen hankinnan prosessissa

Hankinnan kohteen määrittely on prosessi, joka kestää hankinnoissa koko hankinnan valmisteluvaiheen, ja joka itseasiassa on koko valmisteluvaiheen tarkoitus. Valmistelun helpottamiseksi hankintayksiköiden kannattaa laatia työtä koskeva vaiheistus ja sopia työnjaosta etukäteen. Erityisesti silloin, kun kyseessä on iso hankinta, etukäteissuunnittelu on keskeistä.

Ennen mahdollisen vuorovaikutustilanteen järjestämistä hankintayksiköt suorittivat tavarahankintaa tai palveluhankintaa koskevan nykytilan kartoituksen ja selvittivät muun muassa, mitkä ratkaisut ovat olleet toimivia ja mitkä eivät, sekä mitä muutoksia ja kehitystarpeita tulevassa kilpailutuksessa tulisi huomioida. Taulukkoon 2 on koottu esimerkkejä niistä seikoista, joihin TOPNETS-projektissa mukana olleet hankintayksiköt kiinnittivät huomiota aloittaessaan hankinnan valmistelun ja hankinnan kohteen alustavan määrittelyn.

**Taulukko 3.** Hankinnan kohteen määrittely

Mikä on tarve?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Palvelu – ostetaanko vai tuotetaanko itse?</li> <li>• Tavara – luksustuote (iphone) vai tavallinen (lumia)?</li> </ul>
Varainkäytön suunnittelu.	Tarpeen suhteuttaminen käytössä olevaan budjettiin.
Onko kyseessä uusi vai toistuva hankinta?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Halutaanko aikaisempaan toimintaan muutoksia?</li> <li>• Halutaanko lisätä uusia tavaraeriä?</li> <li>• Miten aikaisemmat sopimuskaudet ovat sujuneet? (Tallennettu dokumentaatio, mahdolliset ongelmat sopimuskaudella tai hankinnan alkuvaiheessa).</li> </ul>
Kuinka vaikeaa hankinta on kilpailuttaa?	Hankintamenettelyn valinta.
Kuinka paljon aikaa ja resursseja kilpailutus ja valmistelu vaativat?	Projektisuunnitelman teko sekä hankinnan valmistelua että kilpailuttamista varten.
Ajankohtaiset asiat.	Mitä uusia riskejä hankinnan kohteeseen liittyy kilpailutuksen hetkellä? <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esimerkiksi ihmisoikeusloukkauksia koskevat riskit elintarvikehankinnoissa.</li> </ul>
Vaatimusten laatiminen.	Hankintalain asettamat rajoitukset: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaatimusten tulee liittyä hankinnan kohteeseen (94 §).</li> <li>• Tarjoajien tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu, kilpailua ei saa perusteettomasti rajoittaa (71 §).</li> </ul>
Hankintaa koskevien sopimusehtojen määrittäminen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Olennaisiin sopimusmuutoksiin varautuminen (136 §),</li> <li>• Yhteistyön suunnittelu.</li> <li>• Haltuunottovaiheen määrittely.</li> </ul>

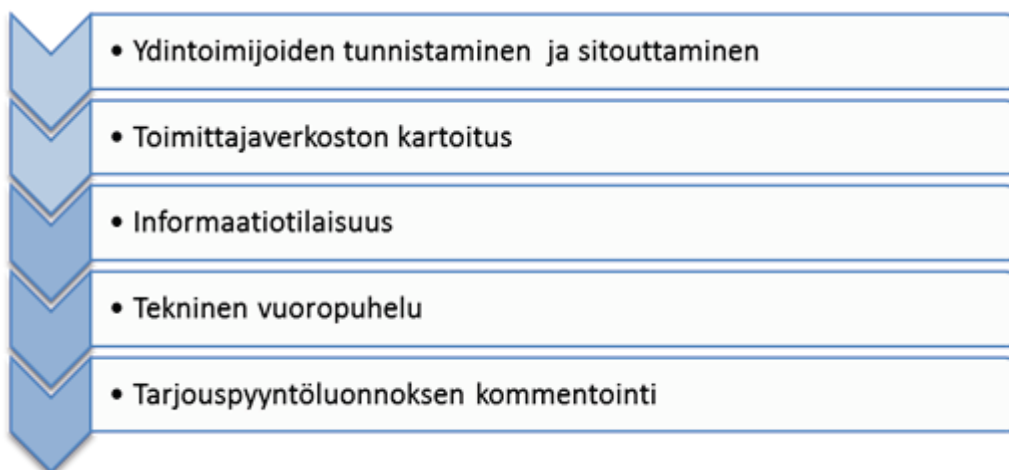
Kaupunkien hankintayksiköt kilpailuttavat hyvin monenlaisia hankintoja. Myös tarkastelemamme valmisteluvaiheet olivat eriluonteisia; mittavia, ensimmäistä kertaa hankittavien palveluiden kilpailutukseen valmistavia, sekä rutiininomaisiin kilpailutuksiin valmistavia.

*”...että ne on niin erilaisia kaikki. Toiset ovat suoraviivaisempia, toiset vaatii enemmän.” (Hankintayksikkö).*

Myös monet yritysedustajat, jotka ovat säännöllisesti mukana kilpailutuksissa, totesivat kilpailutuksiin valmistautumisten olevan hyvin erilaisia.

*”Jos pienempiä yksittäisiä kohteita kilpailutetaan, niin ehkä ne on enemmän sitten tämmösiä, että joku soittaa, että ”hei, me ollaan valmistelemassa tätä, että mihin pitäisi kiinnittää huomiota?” Tai että ”onks sulla jotain hyvää tarjouspyyntöaineistoa, mitä vois käyttää?” (Yritys 5).*

Tapaustutkimuksemme valmisteluvaiheet koostuivat eri määrästä toimenpiteitä, jotka myös toteutettiin eri tavoin. Kuvassa 4 olemme havainnollistaneet pääpiirteittäin tarkastelemiemme valmisteluvaiheiden toimenpiteet: ydintoimijoiden tunnistaminen ja sitouttaminen, toimittajaverkoston kartoitus, informaatiotilaisuus, tekninen vuoropuhelu ja tarjouspyyntöluonnoksen kommentointi. Toimenpiteet kuvataan tarkemmin seuraavassa kappaleessa.



**Kuva 4.** Julkisen kilpailutuksen valmisteluvaiheen toimenpiteitä

Edellä kuvattu vaiheistus toimii valmisteluvaiheen toimenpiteiden kuvauksen runkona. Käytännössä toimenpiteet saattavat olla päällekkäisiä, ja jokainen toimenpide saattaa sisältää erinäisen määrän käsiteltäviä asioita. Hankinnan kohteen määrittely on valmisteluvaiheen keskeisin tehtävä. Alkuvaiheissa määrittelyä tehdään enemmän sisäisin voimin ja loppuvaiheissa hyödynnetään myös yritysten tietotaitoa ja kokemusta.

*”Sanotaan, että ne on aika yksinkertaistettukin (toimenpiteet kuvassa 4) jo tää siinä mielessä, että tuo hankkijakohtainen määrittely voidaan sit aatella kuuluvan aika paljon kaikenlaista muutakin, kun se kohteen määrittely... siihen sit vähän muutakin asioita. ... että jokaiseen lokeroon tulee vielä sisältöä aika lailla, että se kohteen määrittely tietysti riippuu siitä, että kuinka monimutkainen se kohde on ja kuinka monta siinä pitää olla niinku asiantuntijaa eri aloilta.” (Hankintayksikkö 3).*

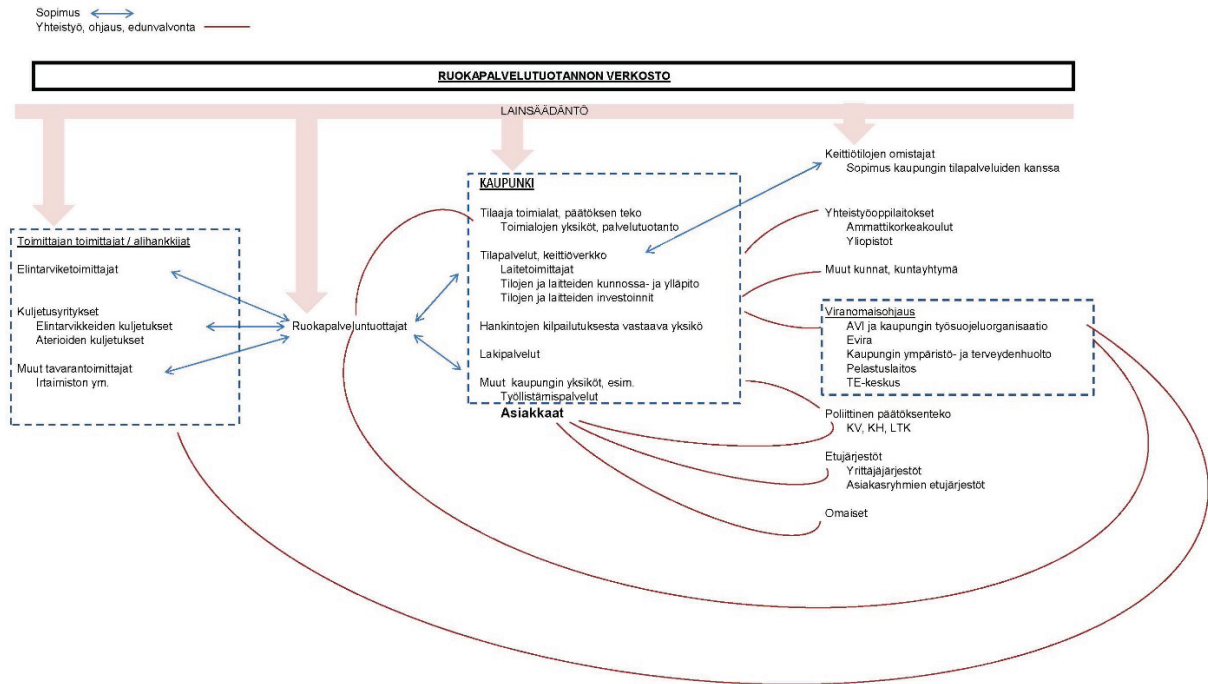
Yhteistä kaikissa tarkastelemissamme valmisteluvaiheissa oli hankintatoimen pyrkimys osallistaa toimittajat valmisteluihin ja erityisesti tarjouspyynnön kehittämiseen. Ydintoimijoiden tunnistaminen ja sitouttaminen ja toimittajaverkoston kartoitus sisältyivät oleellisena osana kaikkiin valmisteluihin. Informaatiotilaisuuksia, teknisiä vuoropuheluita ja tarjouspyyntöluonnoksen kirjallista kommentointia käytettiin vaihtelevasti.

#### 4.1.1 Keskeisten toimijoiden tunnistaminen ja sitouttaminen

Valmisteluvaiheen ensimmäisenä toimenpiteenä oli tunnistaa ja sitouttaa hankinnan valmistelun kannalta keskeiset sisäiset ja ulkoiset avainhenkilöt. Hankintayksiköt kokosivat hankinnan valmistelusta vastaavan *ydintiimin*, ja käyttivät tarpeen mukaan *sisäisiä ja ulkoisia, kyseisen hankinnan tuntevia asiantuntijoita*.

*”Että monissa asioissa me ollaan perustettu ite näitä omia ryhmiä, semmosia joihin kuulu monia ... joita se asia erityisesti koskee eli että ei se oo pelkästään yks henkilö jostain toimialalta vaan eri toimialoilta useit henkilöitä.” (Hankintayksikkö 3).*

Toimijaverkostoa kartoitettaessa tehtiin monimutkaisimpien hankintojen kohdalla hankintatoimen ja tutkijoiden yhteistyönä toimittajaverkoston kuvaus niistä sisäisistä ja ulkoisista toimijoista, joiden mielipiteet täytyy ottaa huomioon hankinnan kohteen määrittelyssä. Alla on esimerkkinä ruokapalveluun liittyvien toimijoiden kuvaus (kuva 5).



**Kuva 5.** Esimerkki ruokapalveluhankinnan toimijaverkostosta

Sisäisten toimijoiden tunnistamisen ja sitouttamisen ensimmäisenä vaiheena oli sen ryhmän määrittäminen, joka pääasiallisesti vastaa hankinnan valmistelusta ja kilpailutuksen järjestämisestä, eli niin sanotun ydintiimin määrittäminen. Hankinnasta ja organisaatiosta riippuen valmisteluvaiheesta vastaava tiimi voi olla hyvinkin erilainen. Kuvaan 6 on koottu esimerkkejä tiimien kokoonpanoista.

<p>Työterveyspalveluhankinnat: Hankinnan valmistelusta vastasi moniammatillinen työryhmä. Työryhmään kuuluivat substanssiosaajat (henkilöstöjohtaja, perusturvajohtaja), rahoitusjohtaja (konsernin edustaja), kaupungin lakimies, palveluliikelaitoksen johtaja, hankintapäällikkö ja kontrolleri. Kaikilla työryhmän jäsenellä oli omat erilliset tehtävänsä ja osaamisalueensa hankinnan valmistelussa.</p>
<p>Elintarvikehankinnat: Hankinnan valmisteluun osallistuivat hankinta-asiantuntijat ja ruokapalvelut. Hankinta-asiantuntijat kantoivat päävastuun ja vastasivat valmistelun ja kilpailutuksen loppuunsaattamisesta, kun taas ruokapalvelut vastasivat hankinnan sisältöpuolen määrittämisestä.</p>
<p>Ruokapalveluhankinnat: Hankinnan valmistelusta vastaavan ydintiimin muodostivat hankintajohtaja, projektipäällikkö, hankinta-asiantuntija, substanssiosaaja ja lakimies.</p>

**Kuva 6.** Esimerkkejä ydintiimien kokoonpanoista

Sisäisten asiantuntijaresurssien selvittämisen avulla on mahdollista arvioida hankintayksikön ulkopuolisen asiantuntija-avun tarve. Mikäli tarvittavaa asiantuntija-apua ei ole saatavilla organisaation sisältä, se on mahdollista hankkia ulkopuolelta. Esimerkiksi silloin, kun avun tarve liittyy lainopillisiin tai tarjouskilpailun järjestämistä koskeviin kysymyksiin, apua voidaan hankkia asianajotoimistolta. Asiantuntijaresurssit voivat liittyä myös substanssiosaamiseen, esimerkiksi tekniseen osaamiseen.

*”Ja sit jossain vaiheessa just se asiantuntija-avun varmistaminen, että onks se sitte toi sisäisten toimijoiden tunnistaminen, sitouttaminen, niin mä sanoisin siinä kohtaa, että asiantuntija-avul, koska se voi olla se asiantuntija-apu meilt täältä ihan sisältä, se voi olla markkinoilla, mutta se voi olla joku ulkopuolinen.” (Hankintayksikkö 3).*

#### 4.1.2 Toimittajaverkoston kartoitus

Toimittajaverkoston kartoituksen tarkoituksena oli löytää kaikki mahdolliset hankinnasta kiinnostuneet palvelun/tavaran toimittajat, jotta saataisiin aikaiseksi mahdollisimman paljon kilpailua. Toistuvissa hankinnoissa toimittajat olivat pääsääntöisesti tiedossa, mutta kartoitus tehtiin kuitenkin mahdollisten uusien toimijoiden löytämiseksi. Kartoituksessa käytettiin apuna muun muassa henkilökohtaisia verkostoja,



yrittäjäjärjestöjä ja internetiä. Lisäksi hyödynnettiin HILMAa, jossa julkaistiin tieto valmisteluvaiheen aikaisista vuorovaikutustilaisuuksista.

Yritykset löysivät tiedon uusista hankinnoista pääasiassa seuraamalla HILMAan tulevia, valmisteluvaiheen aikaista vuoropuhelua koskevia ilmoituksia, ja suurimmissa yrityksissä oli nimetty henkilö tai osasto hoitamassa tätä tehtävää. Jotkut yritysedustajista tosin myönsivät, että he voisivat itse olla aktiivisempia, jotta saisivat tiedon tulevasta hankinnasta mahdollisimman aikaisin.

*”Mun mielestä tavallaan meidänkin pitää kattoo peiliin. Meidänkin pitäisi olla aina aktiivisia sinne hankintayksiköihin päin, että mitäs teillä on suunnitteilla siellä.” (Yritys 5).*

Useimmat pk-yritykset sen sijaan kokivat haasteelliseksi valmistautua tuleviin hankintoihin, sillä resurssit käytettiin pääasiassa päivittäisiin rutiineihin, eikä esimerkiksi HILMAN aktiivinen seuraaminen ollut samalla tavalla osa toimintaa kuin isommissa yrityksissä. Pk-yritysten saaminen mukaan kilpailutuksiin olikin osoittautunut todelliseksi haasteeksi. Siksi käsittelemme hankinnan valmisteluihin osallistumisen haasteita erikseen omassa kappaleessaan (4.4).

#### 4.1.3 Informaatiotilaisuus

Projektin puitteissa järjestetyt informaatiotilaisuudet olivat julkisia tilaisuuksia, jotka olivat avoimia kaikille hankinnasta kiinnostuneille yrityksille ja muille toimijoille. Kuvassa 7 on esimerkki TOPNETS-projektin aikana järjestettyjen informaatiotilaisuuksien toteutuksesta.

Informaatio- ja keskustelutilaisuudet olivat kaikille avoimia ja julkisia tilaisuuksia, jotka oli suunnattu yrityksille, medialle sekä yrittäjä-, edunvalvonta, työntekijä- ja etujärjestöille. Mahdollisuudesta osallistua tilaisuuteen tiedotettiin laajasti. Hankintayksikkö mainosti tilaisuutta kaupungin nettisivuilla ja suorien yritysytteidenottojen avulla. Lisäksi hankintayksikkö tiedotti informaatiotilaisuudesta alan yrittäjien edustajalle, joka välitti tietoa eteenpäin jäsenistölleen. Informaatio- ja keskustelutilaisuuden kesto oli ensimmäisen kilpailutuksen yhteydessä noin 1,5 tuntia ja toisen kilpailutuksen yhteydessä noin 1 tunti.

Informaatiotilaisuudessa käsiteltiin seuraavia asioita:

- Hankinnan alustavaa kohdetta ja kilpailutettavan palvelun sisältöä.
- Suuruusluokkaa ja sopimuksen kesto.
- Toimittajia koskevia kelpoisuusvaatimuksia, alihankkijoiden. käyttömahdollisuutta, sosiaalista vastuuta ja laadunvarmistukseen liittyviä kysymyksiä.
- Kilpailutuksen aikataulua ja hankintamenettelyn vaiheita (esim. tarjouspyynnön julkaisu, lisäkysymysten esittäminen).
- Kilpailutusmenettelyä koskevaa sääntelyä (esim. asiakirjojen julkisuus ja salassapito).

**Kuva 7.** Esimerkki informaatiotilaisuuden järjestelyistä

TOPNETS-projektissa tutkimuskohteena olevissa hankinnoissa informaatiotilaisuutta ei järjestetty tavarahankintojen valmisteluissa, eikä valmisteluissa, joissa toimittajat olivat ennestään tuttuja. Hankintayksiköiden haastatteluista kävi ilmi, että yleisesti informaatiotilaisuuksia on järjestetty pääasiassa silloin, kun kyseessä ovat hankinnat, joissa on paljon tuottajia ja toimijoita.

*”Niin sanotaan tämmöset niinko meidän perusturva, kun ne järjestää kilpailutuksia, niin siellä on kyse asumispalveluista, joissa on paljon tuottajia ja toimijoita ja niin sillon ne on semmosii informaatiotilaisuuksia. Silloin on niinku vaikee järjestää semmosii yksittäisiä markkinavuoropuheluita...”*  
(Hankintayksikkö 3).

Motivaationa informaatiotilaisuuden järjestämiselle mainittiin myös hankinnat, jotka ostetaan ensimmäistä kertaa ulkopuoliselta toimittajalta, sekä hankinnat, joissa haetaan uutta näkökulmaa toistuvaan hankintaan.

*”...siihen palveluun on tulossa uutta, mitä me ostetaan ja eri näköstä näkökulmaa, niin silloin me kerätään se porukka, vähä niinkun kerrotaan niille (yrityksille), että tämmöstä on luvassa, että mitä ootte mieltä.” (Hankintayksikkö 3).*

*”...jos hankinta kohdistuu uudelle isolle alueelle, niin voisi olla ihan perusteltua järjestää tämmöinen (informaatiotilaisuus).” (Hankintayksikkö 2).*

#### 4.1.3.1 Informaatiotilaisuuden tavoitteet

Hankintayksikön näkökulmasta informaatiotilaisuuden järjestämisen keskeisenä tavoitteena oli saada ensimmäinen kontakti potentiaalsiin tarjoajiin (kuva 8). Tärkeänä pidettiin myös sitä, että annettiin yrityksille tietoa tulevasta kilpailutuksesta etukäteen, sillä varsinaisen kilpailutuksen aikana muutoksia sopimusehtoihin on vaikea tehdä.

*”Et on niinku tarpeen kertoo ennen kilpailutusta, mitä tuleman pitää. Tavallaan siinä vaiheessa, kun meillä on kilpailutus auki, se on sit hankala paikka muuttaa sitä. Ja se, että on informaatiotilaisuudet, sinänsä ne on ollu sellasille, kun on paljon massaa ketä tarjoomas niin heille voi kertoa kerralla”. (Hankintayksikkö 3).*

Samalla hankintayksikkö pystyi kartoittamaan yritysten kiinnostusta hankintaa kohtaan. Informaatiotilaisuuden avulla hankintayksikkö pystyi antamaan alustavaa tietoa tulevan hankinnan kohteesta sekä valmistelun ja kilpailutuksen aikataulusta. Tutkimuksen kohteena olleiden informaatiotilaisuuksien yhteydessä yrityksillä oli myös mahdollisuus ilmaista kiinnostuksensa osallistua myöhemmin järjestettäviin teknisiin vuoropuheluihin.

Informaatiotilaisuuksiin osallistuneet yritykset saivat mahdollisuuden harkita omien resurssien suhteuttamista hankinnan tarpeisiin ja siten kilpailutukseen osallistumiseen. Tarjouskilpailuun osallistuminen sitoo yrityksen resursseja, eikä päätös osallistumisesta ole välttämättä itsestään selvä.

*”Meillä tää meni ihan johtoryhmään asti, että lähetään me (kilpailutukseen mukaan). Se tulee sitomaan meitä, näitä resursseja.” (Yritys 9).*

Samoin kuin hankintayksikköä, myös yrityksiä informaatiotilaisuus palveli tutustumistilaisuutena. Informaatiotilaisuudessa sen oli mahdollista tutustua sekä hankintatoimen henkilöihin että muihin potentiaalsiin toimittajiin. Hankintatoimi halusi myös tarjota yrityksille tilaisuuden esimerkiksi alihankkijasuhteiden luomiselle.

Informaatiotilaisuuden keskeiset tavoitteet hankintayksikön näkökulmasta	Informaatiotilaisuuden keskeiset tavoitteet yrityksen näkökulmasta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutustumistilaisuus</li> <li>• Hankinnasta tiedottaminen</li> <li>• Toimittajien kiinnostuksen selvittäminen</li> <li>• Hankintayksikön esittäytyminen</li> <li>• Teknisiin vuoropuheluihin kutsuminen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tutustumistilaisuus hankintatoimeen</li> <li>• Tutustuminen hankinnan kohteeseen ja omien resurssien suhteuttaminen</li> <li>• Verkostoitumistilaisuus muiden potentiaalisten toimittajien kanssa ja mahdollisuus alihankkijasuhdeiden luomiselle</li> <li>• Ilmoittautuminen tekniseen vuoropuheluun</li> </ul>

**Kuva 8. Informaatiotilaisuuden keskeiset tavoitteet**

#### 4.1.4 Tekninen vuoropuhelu

Ero informaatiotilaisuuden ja teknisen vuoropuhelun välillä oli yrityksille selvä: informaatiotilaisuudessa hankintatoimi jakaa tietoa, ja teknisissä vuoropuheluissa yrityksillä on tilaisuus kertoa omia näkemyksiään kyseisestä hankinnasta.

*”Musta ne isot tilaisuudet (informaatiotilaisuudet) on semmosia, että silloin kulkee informaatio kaupungin suunnasta niille potentiaalisille tarjoajille, ja sitten taas näissä kahdenkeskisissä markkinavuoropuheluissa [teknisissä vuoropuheluissa] siinä saa se yksittäinen tarjoaja äänensä kuuluviin ja pystyy jollain tavalla kertomaan jotakin, mikä voi sitten taas edistää sitä tarjouskilpailua.” (Yritys 6).*

TOPNETS-projektissa tarkastellut tekniset vuoropuhelut olivat kaikki hankintayksikön järjestämiä kahdenkeskisiä keskusteluja. Yrityksillä oli kuitenkin aikaisempia kokemuksia myös teknisistä vuoropuheluista, joissa oli läsnä useampi yritys kerrallaan samoin kuin vuoropuheluista, jotka järjestettiin kirjallisesti. Kirjallista menettelyä ei kuitenkaan pidetty tehokkaana, sillä täsmällisten kysymysten ja tarkennusten esittäminen koettiin hankalana. Suurin osa yrityksistä piti saavutettavien tulosten kannalta kahdenkeskisiä teknisiä vuoropuheluja hyödyllisempinä kuin monenkeskisiä tai kirjallisesti käytäviä vuoropuheluja.

*”...kyl se henkilökohtanen keskustelu ja täsmäkysymysten teko ja niitten painotusten tuonti... niin kirjallisesti se on aika hankalaa.” (Yritys 17).*

*”...että syvällisesti keskustellaan, niin se vaatii kyllä että suullisesti keskustellaan yks toimija kerrallaan hankintayksikön kanssa, tai ketä siellä onkaan paikalla. Ei ne kriittisimmät asiat tule esille siinä, jos ne kilpailijat on siinä läsnä.” (Yritys 10).*

*”Kyllä se kahdenvälistä täytyy olla. Se on ihan selkee asia, että mä oon nyt ollu mukana niis Hanselin (teknisissä vuoropuheluissa), jossa on kaikki mahdolliset kilpailijat ollu paikalla. Ja eihän se johda yhtään mihinkään. Eihän siellä kukaan rupee mitään oleellista kysymään...” (Yritys 17).*

Mukana tutkimuksessa oli kuitenkin myös yrityksiä, jotka olivat kokeneet hyödylliseksi tekniset vuoropuhelut, joissa oli läsnä useampi toimittaja samanaikaisesti. Tällaisen tilaisuuden etuna pidettiin sitä, että ehdotukset saivat enemmän painoarvoa silloin, kun ehdottajia oli useampi. Kilpailutilannetta ei myöskään pidetty esteenä yhteiselle tilaisuudelle.

*”...ne ehdotukset meni paremmin läpi kun niitä oli komppaamassa pari muutakin tarjoajaa. Että olisko tässä kehitysidea, että markkinapuheenvuoroissa (tekninen vuoropuhelu) pitäisikin olla muita läsnä? Et jälkeenpäin miettii, et käsitelläänkö siellä mitään salaista, et miksei siellä vois olla kilpailijat.” (Yritys 8).*

*”No se riippuu hirveesti, että mitä he (hankkijan edustajat) kysyy, mutta kyllä mä oon ollu semmosessa (teknisessä vuoropuhelussa), missä on saatu keskustelua aikaiseksi, esimerkiksi siitä, että millaista koulutustasoa teidän mielestä voidaan vaatia henkilöstölle tällaisessa ja tällaisessa tehtävässä. Eihän siinä tietenkään kovin kilpailullisiin asioihin voida mennä, mutta... On niistäkin ihan positiivisia kokemuksia.” (Yritys 1).*

Vaikka keskustellen käytävää vuoropuhelua pidettiin lähtökohtaisesti parempana kuin kirjallisesti käytävää vuoropuhelua, haastatteluissa nousi myös esiin kysymys siitä, saavatko kaikki tasapuolisesti tietoa.

*”On, keskustelutilaisuus aina on parempi mut sit siinä tulee se taas et saako kaikki sen informaation tasapuolisesti”. (Yritys 4).*

Hankintayksikön valmistautuminen teknisiin vuoropuheluihin vaihteli suuresti eri hankintojen valmisteluissa. Joissain tapauksissa hankintayksikkö valmisti vuoropuhelua varten ennakkomateriaalin, joka lähetettiin toimittajille etukäteen. Tätä pidettiin hyvänä käytäntönä sekä hankintayksikön että yrityksen kannalta. Yrityksille hankintayksikön valmistautuminen ja ennakkomateriaalin lähettäminen lisäsivät mielenkiintoa vuoropuhelua kohtaan ja mahdollistivat myös omien resurssien suhteuttamista vuoropuhelutilanteisiin. Toisaalta liian yksityiskohtaisen ja teknisiin seikkoihin keskittyvän ennakkomateriaalin koettiin vievän liikaa aikaa kehitysehdotuksia koskevalta keskustelulta.

*”niin tärkeätä lähettää jotain ennakkomateriaali. Ei täällä pysty valmistautuun, jos ei tiedä yhtään mitä siel... että ne on kamalii tilanteita, kun joutuu ihan puskista kertomaan asioita.” (Hankintayksikkö 3).*

*”Jos sä näet, että sieltä toiselta puolelta ei oo asiaa juurikaan mietitty, herää kysymys että a) onko tällä mitään vaikutusta ja b) miks me käytettäis sitten siihen hirveesti paukkuja, totta kai sitten suhteutettuna siihen keissin kokoon muutenkin.” (Yritys 1).*

Ennakkomateriaalia ei kaikissa tapauksissa lähetetty etukäteen, vaan keskustelu käytiin power point -esityksen pohjalta vuoropuhelutilaisuudessa. Esitykseen oli koottu hankinnan substanssista vastaavan tahon sekä hankintapuolen ja teknisen puolen näkemyksiä valmisteltavasta hankinnasta.

Kuvassa 9 on neljä esimerkkiä teknisen vuoropuhelun käytännön toteutuksesta (kuva 9).

**Esimerkki 1**

Tekniseen vuoropuheluun kutsuttiin kaikki halukkaat osallistujat. Vuoropuhelusta tiedotettiin HILMAssa julkaistun ennakkoilmoituksen avulla sekä vuoropuhelua edeltävässä informaatiotilaisuudessa, jossa yritykset saivat myös ilmoittautua tekniseen vuoropuheluun. Lisäksi yrityksiin otettiin myös suoraan yhteyttä. Tekninen vuoropuhelu kesti n. 1,5 tuntia kunkin yrityksen kanssa. Vuoropuhelua käytiin eri päivinä usean viikon ajan. Ennen teknistä vuoropuhelua hankintayksikkö lähetti vuoropuheluun osallistuville yrityksille ennakkomateriaalin, joka sisälsi tietoa tulevasta hankinnasta sekä kysymyksiä, joista hankintayksikkö halusi keskustella vuoropuhelun aikana. Vuoropuheluihin osallistuivat hankintayksikön puolelta substanssiosaaja ja hankintapäällikkö. Kaikkiin vuoropuheluihin oli kutsuttu myös tilaajan edustajia, mutta tilaajan edustaja oli läsnä vain osassa vuoropuheluita.

**Esimerkki 2**

Tekninen vuoropuhelu toteutettiin muuten samoin kuin esimerkissä 1, mutta vuoropuhelujen kesto rajattiin tuntiin. Yrityksille ei myöskään lähetetty erikseen valmisteltua ennakkomateriaalia. Sen sijaan yrityksille toimitettiin sama materiaali, joka oli käyty läpi edeltävässä informaatiotilaisuudessa. Vuoropuheluihin osallistuivat hankintayksiköiden puolelta substanssiosaaja ja projektipäällikkö.

**Esimerkki 3**

Tekniseen vuoropuheluun kutsuttiin kaksi yritystä. Vuoropuheluun osallistuneiden yritysten määrä rajoitettiin ennalta. Perusteluna tälle oli se, että markkinat tunnettiin ja tiedettiin ne yritykset, jotka ovat olleet aikaisemmin hankinnasta kiinnostuneita. Molemmat vuoropuhelut kestivät n. 1,5 tuntia, ja ne järjestettiin samana päivänä. Yrityksille lähetettiin ennakkoon tiedoksi kysymykset, joista hankintayksikkö halusi vuoropuhelun aikana keskustella. Vuoropuheluihin osallistuivat hankintayksikön puolelta hankintapäällikkö ja hankinta-asiantuntija.

**Esimerkki 4**

Tekniseen vuoropuheluun kutsuttiin kaikki halukkaat yritykset. Teknisestä vuoropuhelusta tiedotettiin ennakkoilmoituksen muodossa HILMAssa. Vuoropuheluun osallistuville yrityksille lähetettiin ennakkomateriaali, jossa oli ne hankintaa koskevat kysymykset, joihin hankintayksikkö halusi yrityksiltä kommentteja. Vuoropuhelut käytiin yhden päivän aikana ja ne kestivät tunnin kunkin yrityksen kanssa. Vuoropuheluihin osallistui hankinnan valmistelusta vastaava työryhmä, joka koostui seuraavista toimijoista: substanssiosaajat (henkilöstöjohtaja, perusturvajohtaja), rahoitusjohtaja (konsernin edustaja), kaupungin lakimies, palveluliikelaitoksen johtaja, hankintapäällikkö ja kontrolleri.

**Kuva 9.** Esimerkkejä teknisten vuoropuheluiden järjestelyistä

#### 4.1.4.1 Teknisen vuoropuhelun tavoitteet

Tarkastelemistamme hankinnan valmisteluista teknistä vuoropuhelua käytettiin neljässä tapauksessa: molemmissa ruokapalveluhankinnoissa, toisessa elintarvikehankinnassa ja työterveyspalveluhankinnassa. Hankintayksikön näkökulmasta teknisen vuoropuhelun järjestämiselle oli useita syitä. Yksi näistä oli se, että tulevassa tarjouskilpailussa saataisiin mahdollisimman paljon tarjouksia.

*”Meillähän on tavoitteena et saada mahdollisimman paljon tarjouksia.”  
(Hankintayksikkö 1).*

Teknisessä vuoropuhelussa hankintayksikön oli sekä mahdollista kertoa tulevan hankinnan yksityiskohdista, ja siten yksilöidä hankintatarpeensa yrityksille, että osallistaa yritys keskusteluun ja tiedonjakamiseen. Tämä mahdollisti tarjouspyyntöä, hankintaa ja palvelua koskevista ideoista ja kehitysehdotuksista keskustelemisen vuoropuheluun osallistuvan yrityksen kanssa. Teknistä vuoropuhelua käytiin myös hankintayksikön markkinaosaamisen päivittämiseksi ja lisäämiseksi. Lisäksi yrityksiltä haettiin suoraa palautetta hankintaa koskevista suunnitelmista. Keskustelujen aiheet riippuivat hankinnan kohteesta. Teknistä vuoropuhelua käytiin esimerkiksi sen selvittämiseksi, miten kilpailutettava hankinta voitaisiin toteuttaa kustannustehokkaammin tai miten kilpailutettavan hankinnan sosiaalista vaikuttavuutta voitaisiin lisätä.

*”Ja että saadaa keskustelua aikaiseksi ja ideoita. Sen on se meidän tavoite. Et mitä me voitais parantaa ja kehittää.” (Hankintayksikkö 1).*

*”haluttiin vaan ite tietää, onko markkinoilla valmiutta siihen, mitä me ollaan ite ajateltu ja mitä ne tuumaa näistä asioista, niinku esimerkiksi liikkeen luovutus, henkilöt tulee mukaan, joilla ei ole irtisanomissuojaa.” (Hankintayksikkö 3).*

Tekninen vuoropuhelu nähtiin myös välineenä varmistaa tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu. (Ks. sivu 69).

#### 4.1.4.2 Teknisiä vuoropuheluja koskevat kokemukset

Hankintayksiköt kokivat, että teknisillä vuoropuheluilla oli vaikutusta valmisteilla olevaan tarjouspyyntöön ja tulevaan hankintaan, ja ne olivat yleisesti ottaen tyytyväisiä saavuttamiinsa tuloksiin. Hankintayksikkö sai uutta tietoa, jota se ei ollut osannut sisällyttää alustavaan tarjouspyyntöön. Hyödyllisiä näkemyksiä saatiin esimerkiksi laadun mittaamiseen, palvelun kehittämiseen ja tarjouspyynnön sisältöön. Vuoropuhelukierros auttoi myös muokkaamaan tarjouspyyntöä siten, että se ei sulje pois tarjoajia.



*”Ja just se et saatiin se kuva et mimmonen siitä kannattaa tehdä et saadaan mahdollisimman paljon niitä tarjouksia et ei niinku, et ei tuu semmosta niinku et joku pieni juttu, et joku jättää sen takia sit tarjoamatta, tai siis se voi olla sille yritykselle merkittävä juttu.” (Hankintayksikkö 1).*

Teknisissä vuoropuheluissa saatiin myös tietoa yrityksen toimintatavoista ja toimintakulttuurista ja hankintayksikön hankintaa koskevia suunnitelmia tukevia tai tarkentavia kommentteja. Tekniset vuoropuhelut tarjosivat hankintayksikölle myös ainutlaatuisen tilaisuuden hyödyntää yritysten aikaisempia kokemuksia yhteistyöstä muiden ostajien kanssa ja erityisesti muiden ostajien tarjouspyynnöistä.

*”Etenkin isompien firmojen kanssa ne ymmärtää sen et siitä on molemminpuolista hyötyä et kun he kertoo jonkun et näin kannattaa, näin he tekis tai jotain edellisten kokemusten perusteella, me kysyttiin aina et mikä heidän kokemukset oli edellisten yritysten, tai siis tarjouspyyntöjen kanssa, niin sieltä tuli sit et mitä ei ehkä kannata tehdä ja mitä ehkä kannattais tehdä.” (Hankintayksikkö 1).*

Toisaalta todettiin, ettei teknisissä vuoropuheluissa paljasteta luottamuksellista tietoa, josta saattaisi olla hyötyä uusien toimintamallien kehittämisessä.

*”...ihan mielenkiintoisia keskusteluja sinänsä mutta saako siitä sen enempää sen kummemmin irti..., eihän ne siellä mitään innovaatioita tai muita paljasta”. (Hankintayksikkö 3).*

Yritysten palaute teknisistä vuoropuheluista oli vaihteleva. Vuoropuheluiden antina pidettiin sitä, että ne tarjosivat yrityksille tilaisuuden hankintayksikön, ja joissain tapauksissa myös tilaajan, kohtaamiselle, ja omien näkemysten esittämiseksi.

*”... me saatiin ne asiat, mitä me haluttiin tuoda esille niin sitten kysymysten sisällä kyllä tuotua siellä esille...” (Yritys 17).*

Kaikki yritykset eivät tosin olleet tyytyväisiä teknisten vuoropuheluiden tuloksiin. Useat yritykset olivat sitä mieltä, että huomio kiinnittyi liiaksi teknisiin yksityiskohtiin. Puutteena pidettiin myös sitä, ettei tilaaja ollut läsnä, tai että tilaajan tarpeet eivät tulleet kuuluviin.

*”...se painottu vähä siihen tekniikkaan eikä siihen sisältöön, että miten niitä asioita ratkaistaan. Enemmän työvälineet olivat tärkeämmässä asemassa kuin se, että miten oikeesti sitten voitais niihin asioihin vaikuttaa.” (Yritys 17).*

#### 4.1.5 Tarjouspyyntöluonnoksen kommentointi

Tarjouspyyntöluonnoksen kommentointi toteutettiin joko siten, että tarjouspyyntöluonnos lähetettiin joko kokonaan tai osissa yrityksille kommentoitavaksi. Kirjallista, sähköpostin avulla käytävää kommentointikierrosta käytettiin teknisen vuoropuhelun sijasta esimerkiksi silloin, kun potentiaalisia toimittajia oli paljon ja kun muutos olemassa olevaan sopimukseen ei ollut merkittävä.

*”Meillä oli se tilanne, että piti saada mielipiteitä, että mitä jos me pienennettäis toimitettavien tuotteiden määrää ja siinä oli niin paljon toimittajia, että siinä olis mennä tosi kauan, jos me oltais kaikkien kanssa käyty niitä keskusteluja.” (Hankintayksikkö 2).*

Toimijoille varattu aika kommentoimiseen oli tyypillisesti noin viikko. Liian pitkän kommentointiajan oli todettu vähentävän vastausten määrää. Hankintayksikössä kommentteja käsiteltiin joissain tapauksissa noin viikon ajan, jonka jälkeen julkaistiin tarjouspyyntö.

*”Siinä on lähetetty siitä ajatuksesta, että jos yritys on kiinnostunut, niin viikossa pystyy sen palautteen antamaan. Ja joskus on joku pyytänyt lisääaikaakin... Ei niiden kommenttien tulkintaan kovin pitkään mene, varmaan ehkä sitten julkaistaan viikon päästä.” (Hankintayksikkö 2).*

Kirjallisen kommenttikierroksen tavoitteena oli se, että hankintayksikölle ei tulisi niin paljon lisäkysymyksiä tarjouspyynnön julkaisun jälkeen. Tarkoituksena oli yritysten kommenttien perusteella saada korjattua mahdollisimman paljon epäselvyyksiä. Tämä tavoite ei kuitenkaan toteutunut kaikissa tapauksissa. Yksi selitys tälle voi olla se, että yrityksillä ei välttämättä ole käytettävissä tarpeeksi resursseja käydä tarjouspyyntöluonnosta perusteellisesti läpi valmisteluvaiheessa.

*”...mutta ei me kovin moneen kohtaan kommentoitu, koska meidän on mahdotonta arvioida tilaajan valintoja. Sieltä pitäis melkein löytää joku tekninen virhe, se on enemmän sillä tasolla.” (Yritys 9).*

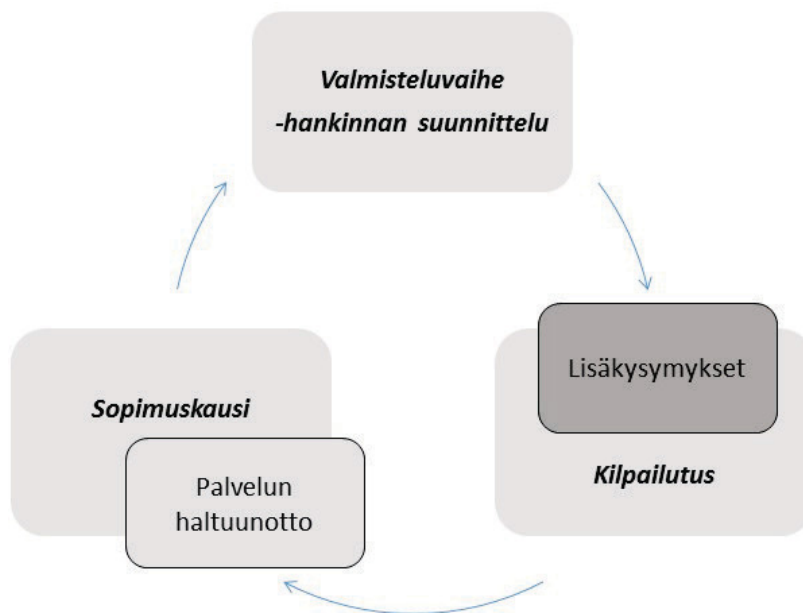
*”Meil tuli kyl kommentteja mut siin vaihees kyl huomaa et ne ei ollu siihen ehtiny vielä hirveesti paneutumaan, et kun tuli kysymykset niin sit niit kysymyksii tuli paljon. Et se kommenttikierros ei nyt ihan tuottanut semmosta toivottua tulosta.” (Hankintayksikkö 1).*

Asia, johon yritykset ottivat kantaa ja josta hankintatoimi hyötyi yhdessä tapauksessa, olivat sanktiot ja niiden tiukkuus. Kommenttien perusteella sanktioita voitiin lieventää siten, että mahdollisimman moni yritys pystyi tarjoamaan.

*”Muistaakseni me silloin otettiin aika vahvasti kantaa niihin sanktioiden tiukkuuteen, ja niiden osalta meitä kuultiinkin, et niitä kohtuullistettiin.” (Yritys 9).*

## 4.2 Tarjouskilpailuvaihe - lisäkysymykset

Tarjouspyyntöä koskevat lisäkysymykset liittyvät siihen vaiheeseen, kun tarjouspyyntö on jo julkaistu mutta tarjouksia ei ole vielä jätetty. Lisäkysymysten esittämistä koskeva vaihe ei enää kuulu valmisteluvaiheeseen (kuva 10). Koska lisäkysymyksiä ja erityisesti niihin vastaamista koskevat menettelyt nousivat useaan otteeseen esiin tehdyissä yrityshaastatteluissa, niitä käsitellään kuitenkin myös tässä raportissa.



**Kuva 10.** Lisäkysymykset julkisen hankinnan prosessissa

Tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen hankintayksiköt antoivat yrityksille mahdollisuuden esittää tarjouspyyntöä koskevia täsmentäviä kysymyksiä. Yritykset kuitenkin kritisoivat hankintayksiköiden käytäntöä, jossa lisäkysymysten tekemiselle asetetaan yksi määräaika, jonka jälkeen vastaukset annetaan yhdellä kerralla ilman, että yrityksillä on mahdollisuus esittää jatkokysymyksiä. Tätä pidettiin ongelmallisena, koska hankintayksikkö oli saattanut ymmärtää yrityksen esittämän kysymyksen väärin, minkä vuoksi myöskään annetusta vastauksesta ei ollut hyötyä yritykselle.

*”Täähän on aina julkisissa hankinnoissa hassu tilanne, että kun on aina mahdollisuus tiettyyn päivämäärään mennessä kysyä, ja sit tulee vastaus, niin mitäs jos se vastaus ei tyydytä? Emme me tarkoittaneet tätä, mites sit toimitaan? Ettei voi tehdä vastaky... Sehän on aina, meiltä tulee kysymys, sitä ymmärretään jollakin tavalla, ni mähän voin sanoa, et emme me tarkoittaneet sitä. Voi olla, ettei meitä tyydytä se vastaus.” (Yritys 2).*

Ongelmia saattaa seurata myös siitä, että hankintayksikön antama vastaus on siinä määrin epäselvä, että jatkokysymykselle olisi tarve.

*”Niissä tulee semmonen ongelma, että kun sulla on deadline niihin, sit niihin vastataan sen jälkeen, niin vastaukset voi olla niin epäselviä, että niistä pitäisi kysyä lisää. Mä oon kysynyt vähintään varmaan viimeisen parin vuoden aikana ainakin viidestä keissistä, jos edes riittää. Että ”saanko kysyä vielä, vaikka deadline on menny, että te ootte vastannu näin ja tää vaan sekoittaa enemmän.” (Yritys 1).*

Yrityshaastatteluissa nousi myös esiin, että hankintayksiköt eivät välttämättä aina tulkitse tarjouspyyntöä samalla tavalla kuin tarjoaja tarjousta tehdessään. Yritykset esittävät lisäkysymyksiä sen vuoksi, että jokin asia tarjouspyynnössä on niiden mielestä epäselvä tai tulkinnanvarainen, vaikka se ei sitä hankintayksikön mielestä välttämättä olisi. Toisinaan onkin käynyt niin, että hankintayksikkö viittaa lisäkysymystä koskevassa vastauksessaan vain tarjouspyyntöön.

*”...että jos vaikka kysytään jotain, niin ei oo ihan yks eikä kaks kertaa, kun meille on vastattu lisäkysymykseen et kattokaa tarjouspyynnöstä. Niin ei me kysyttäisi sitä, jos se meidän mielestä lukis siellä. En mä sano, etteikö mekin joskus missattais jotain, mutta kyllä se kuvastaa sitä, että ajatus on vähän se, että siellähän se lukee. En mä kysyis, jos se lukis.” (Yritys 1).*

Lisäkysymysten tekoa siten, että hankintayksikkö ymmärtää ne oikein, pidettiin omana haasteenaan. Tästä syystä lisäkysymyksiä pyrittiin tekemään siten, että ne olisivat mahdollisimman selkeitä. Kysymyksissä voitiin esimerkiksi suoraan esittää erilaisia tulkintavaihtoehtoja tarjouspyynnön epäselvästä ehdosta.

*”Sit pitää tosi rautalangasta vääntää, että mä usein kysyn niin, että annan kaksi vaihtoehtoa, että mä en kysy että mitä tässä tarkoitetaan, vaan niin, että tarkoitetaanko tässä tätä vai tätä. Jotta ne oikeasti vastais siihen, että kumpaa.” (Yritys 1).*

Yritysten näkökulmasta haasteita aiheuttaa myös se, että vastaukset esitettyihin lisäkysymyksiin tulevat liian myöhään. Yrityksen ja tarjouksen laatimisen näkökulmasta saatavalla vastauksella voi olla suurikin merkitys, vaikka se ei hankintayksikölle niin näyttäytymisikään.

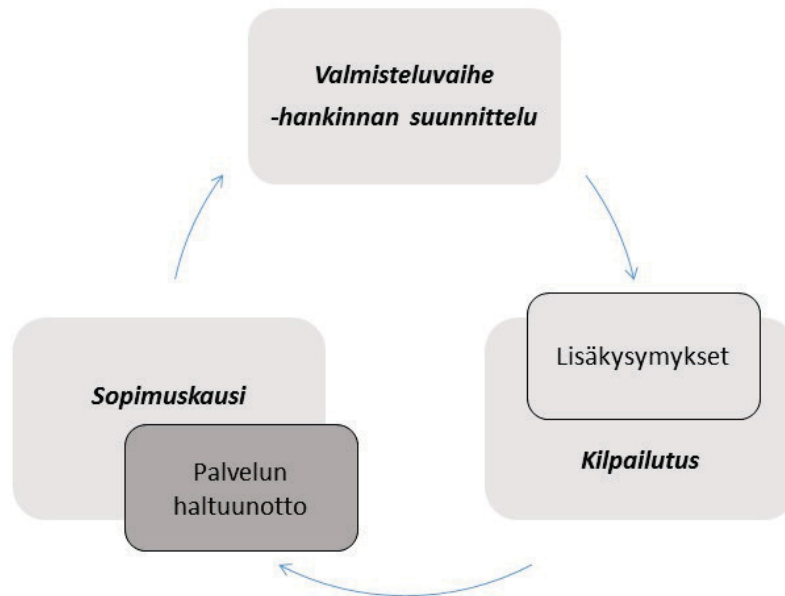
*”Että joo, toki ne kysymykset on hyvät, ne tarkoittaa sitä menettelyä, mutta vastaukset tulee aivan liian myöhään, koska se ratkaisu voi muuttua todella todella radikaalisti niiden vastausten perusteella. Jos siinä on vaikka pari-kolme päivää aikaa tehdä se, ja puhutaan miljoonakaupoista, niin ei siinä ole mitään järkeä. Että se laatu on huono. Pitäis olla ainakin pari viikkoa aikaa tehdä, keskiuurissakin, koska se vastaus mikä sieltä tulee on hyvin merkittävä.” (Yritys 9).*

*”He ei pysynyt siinä aikataulussa ja se meni viikolla eteenpäin. Ja meillä on paljon asiantuntijoita, jotka odottaa sitä tietoa laskentaan ja miettimiseen ja suunnitteluun. Että ehkä tilaaja ei sitä näe. Luonnollisesti he eivät tiedä, mitä se meidän päässä tarkoittaa. Mutta tässäkin on kymmenen ihmistä tätä tekemässä ja sit jos ei saada niitä tärkeitä vastauksia kysymyksiin...” (Yritys 16).*

## 4.3 Palvelun haltuunotto

### 4.3.1 Haltuunoton tavoitteet ja toteutus

Tässä kappaleessa käsitellään sopimuskauden alkuun ajoittuvaa palvelun haltuunottovaihetta, joka alkaa sen jälkeen, kun kirjallinen hankintasopimus on tehty (kuva 11). Palvelun haltuunottoa koskevan vaiheen tärkeimpänä tavoitteena on varmistaa, että kilpailutetut palvelut saadaan mahdollisimman sujuvasti otettua käyttöön sinä ajankohtana, kun niiden on tarjouskilpailun ehtojen mukaisesti tarkoitus alkaa. TOPNETS-projektissa haltuunottovaihe jatkui palvelutoiminnan käynnistymiseen asti, jonka jälkeen ensimmäiset kaksi-kolme kuukautta olivat niin sanottua palvelun käynnistämisvaihetta, joka voidaan nähdä myös osana haltuunottoa. Palvelun käynnistämisvaiheen aikana erityishuomio on vielä toimintatapojen opettelussa ja täsmentämisessä. Tämä näkyi TOPNETS-projektissa esimerkiksi siten, että käynnistämisvaiheen aikana toimituksiin liittyviin puutteisiin suhtauduttiin sallivammin eikä sopimuksen sanktiolausekkeita sovellettu.



**Kuva 11. Palvelun haltuunotto hankintaprosessissa**

TOPNETS-projektissa seurattiin kahta ruokapalveluhankintaa koskevaa tarjouskilpailua. Näiden tarjouskilpailujen seurauksena solmittiin kolme hankintasopimusta, joiden haltuunottovaiheet olivat tutkimuksen kohteena.

- |  |
|--|
| <p>Haltuunotto 1: Kotiateriapalvelut ja laitospalveluiden järjestäminen kaupungin hoivapalveluyksiköissä.</p> <p>Haltuunotto 2: Vanhustyksikön ruokapalveluiden järjestäminen.</p> <p>Haltuunotto 3: Sairaalan ruokapalveluiden järjestäminen.</p> |
|--|

**Kuva 12. Tutkimuskohteena olleet haltuunottovaiheet**

Kaikissa tapauksissa hankintayksikkö oli asettanut tarjouspyynnöissä haltuunottosuunnitelman laatimisen yhdeksi palvelun vähimmäisvaatimuksista, ja tarjoajien tuli tarjoustensa yhteydessä antaa selvitys haltuunottosuunnitelman luomista varten. Ensimmäistä kilpailutusta koskevan tarjouspyynnön ja sen liitteenä olleiden palvelukuvauksen ja vähimmäisvaatimuksen mukaan haltuunottosuunnitelman tuli sisältää ainakin kuvassa 13 mainitut asiat.

- Henkilöstön perehdyttäminen
- Kohteen opastaminen
- Tiedottaminen ja tiedon siirto
- Asiakaskontaktit
- Arviointi
- Kehittäminen
- Käytäntöön liittyvät asiat (esim. avaimet)

**Kuva 13. Esimerkki haltuunottosuunnitelmasta**

Tarjouspyynnöissä mainittujen ehtojen mukaan tarjoaja sitoutui tarjousta antaessaan lopullisen haltuunottosuunnitelman ja viestintäsuunnitelman tekemiseen yhteistyössä tilaajan kanssa. Ensimmäisen haltuunottovaiheen yhteydessä pyysimme saada nähtäväksi yritysten jättämiä suunnitelmia mutta tämä ei onnistunut, sillä yritykset pitivät näitä luottamuksellisina. Tästä syystä tässä esitetyt näkemykset perustuvat hankinta-asiakirjoissa esitettyihin vaatimuksiin sekä hankintayksikön henkilökunnan ja voittaneiden tarjoajien välisiin haastatteluihin.

Tutkimuskohteena olleista haltuunotoista on tunnistettavissa seuraavat toimenpiteet: sopimuksen selonottoneuvottelu, palvelun haltuunotto ja palvelun käynnistäminen (kuva 14).



**Kuva 14. Haltuunottovaihe julkisen hankinnan prosessissa**

Hankintapäätöksen teon ja valitusajan umpeutumisen jälkeen mutta ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista ja varsinaisen haltuunottovaiheen alkua järjestettiin sopimuksen selonottoneuvottelu. Selonottoneuvotteluissa käytiin läpi sopimuksen olennaiset osat ja mahdolliset muutostarpeet.

Haltuunottovaiheen alussa järjestetyn ensimmäisen sisäisen aloituspalaverin tarkoituksena oli tunnistaa ja sitouttaa ne tilaajan edustajat, joiden kanssa haltuunottoa viedään eteenpäin. Aloituspalaveriin osallistuivat hankintayksikön henkilökunnan lisäksi tilaajan edustajat, jotka ensimmäisessä haltuunotossa olivat eri tulosalueiden johtajat. Aloituspalaverin tavoitteena oli lisäksi käydä läpi sopimuksen sisältö ja palveluprosesseihin kilpailutuksen seurauksena tulleet muutokset. Esimerkiksi ensimmäisen haltuunoton (haltuunotto 1) yhteydessä tavoitteena oli varmistaa, että tulosalueilla ymmärretään uuden sopimuksen aiheuttavan muutoksia, vaikka palveluntarjoaja pysyy samana. Haltuunottovaiheen alussa järjestetyn ulkoisen aloituspalaverin tavoitteena oli laatia yhdessä palveluntarjoajan kanssa yhteinen haltuunottosuunnitelma tarjouksen yhteydessä jätetyn, haltuunottoa koskevan selvityksen pohjalta.

Haltuunottoa jatkettiin toimialakohtaisten tapaamisten muodossa, joihin osallistuivat tulosalueiden nimetyt vastuuhenkilöt, hankintayksikön edustaja ja palveluntarjoajan edustajat. Palaverien määrä ja käsiteltävät asiat poikkesivat toisistaan, mihin vaikutti se, kuinka isoja muutoksia palveluprosesseihin tuli ja vaihtuiko palveluntarjoaja kilpailutuksen myötä. Tiloja koskevat katselmukset olivat tarpeellisia vain palveluntarjoajan vaihtuessa.

*”Ilman muuta se oli välttämätöntä viikoittain tavata heitä. Siellä oli niin paljon niitä, mihin ei tietenkään sopimukset... niitä käytännön asioita, mitä täytyy hoitaa ja selvittää ja saada niitä kontaktihenkilöitä kaupungilta.” (Yritys).*

Haltuunoton aikana tapahtuvasta tiedottamisesta laadittiin erillinen viestintäsuunnitelma, joka piti sisällään sen mistä tiedotetaan ja millä aikataululla. Esimerkiksi ensimmäisen seuratun haltuunoton yhteydessä jokainen tulosalue vastasi hankintasopimusta koskevan tiedon levittämisestä omalle henkilöstölleen. Hankintayksikön henkilökunta koordinoi tiedottamista kertomalla, mitä tietoja tulee välittää eteenpäin. Tiedottaminen toteutettiin järjestämällä henkilökunnalle suunnattuja informaatiotilaisuuksia. Asiakkaita tiedotettiin muutoksista kirjallisen tiedotteen avulla. Lisäksi sopimuksen voimaan tulosta tiedotettiin paikallislehdessä.



#### 4.3.2 Haltuunottovaihetta koskevat kokemukset

Tämän kappaleen tarkoituksena on keskustella haltuunottoon liittyvistä kokemuksista ja haasteista. Tarkastelun kohteena olevat haltuunotot poikkesivat toisistaan, minkä vuoksi myös kohdatut haasteet olivat osittain erilaisia.

Haltuunottovaiheen onnistumisen kannalta on olennaista, että sekä hankintayksikkö ja tilaaja että palveluntarjoaja osallistuvat ja sitoutuvat haltuunottoon. Yhtenä haasteena ensimmäisen haltuunoton käynnistämisen yhteydessä oli se, että tilaajapuolella ei ollut täysin ymmärretty haltuunoton tärkeyttä. Sisäinen aloituspalaveri ei onnistunut suunnitellusti, koska liian moni tilaajan edustaja jätti saapumatta paikalle.

*”Ja kyllä mulle tuli sen päivän jälkeen semmosia viestejä, että anteeks kun en päässy paikalle, että ne ei pitänyt tärkeänä sitä haltuunottoa.” (Hankintayksikkö).*

*”Ja nimenomaan mulla oli semmonen olo, että (tilaaja) ei ymmärtänyt paljon tää vaatii heiltä.” (Yritys).*

Toisen ja kolmannen seuratun haltuunoton (haltuunotto 2 ja haltuunotto 3) kohdalla yhdeksi keskeiseksi haasteeksi muodostui hankintayksikön organisaatiossa tapahtuneet henkilövaihdokset haltuunottovaiheen alkaessa. Tarjouskilpailun valmistelusta vastanneesta tiimistä vaihtui ruokapalveluiden substanssiosaaja, projektipäällikkö ja lakimies. Koska erityisesti substanssiosaajan merkitys on ruokapalveluhankinnoissa keskeinen, tilaaja palkkasi potilasturvallisuuden takaamiseksi haltuunottovaihetta ja toiminnan käynnistämistä varten ruokapalvelun asiantuntijan. Käytännössä henkilövaihdokset vaikuttivat hankintayksikön näkökulmasta haltuunottovaiheessa siten, että paljon hiljaista tietoa siirtyi näiden työntekijöiden mukana organisaation ulkopuolelle.

Yritysten osalta henkilövaihdokset näyttäytyivät haasteellisena erityisesti siitä syystä, että kontaktihenkilöt vaihtuivat. Päätöksentekoprosessia henkilövaihdokset eivät kuitenkaan viivästyttäneet, ja molempiin sopimuksiin liittyvät palvelut alkoivat sopimuksen mukaisesti ajallaan. Myös yhteistyön todettiin säilyneen hyvänä henkilövaihdoksista huolimatta. Henkilövaihdoksilla havaittiin kuitenkin olleen vaikutusta haltuunottovaiheen aikaiseen tiedon kulkuun ja tapaamisia koskevaan suunnitelmallisuuden puuttumiseen.

*”Ja ehkä tietyt asiat aloitetaan sillä tavalla alusta, että jos on ollu jo joku käytäntö toisen henkilön kanssa, niin totta kai on luonnollista, että uus ihminen saattaakin ajatella eri tavalla...” (Yritys).*

*”...tää on ollu kaiken kaikkiaan semmonen, että on henkilöt vaihtunu. Ehkä tiedonkulku olis ollu hiukan parempaa, jos olis olleet samat henkilöt keväästä saakka.” (Yritys).*

Kolmas haltuunotto poikkesi kahdesta muusta sen vuoksi, että se oli ainoa tapaus, jossa palveluntarjoaja vaihtui. Haltuunottovaiheen aikana hankintayksikkö tajusi, että monet ruokapalvelun kuvausta koskevat asiat, joita he olivat pitäneet tarjouspyyntöä laadittaessa itsestäänselvyyksinä, eivät olleet sitä palveluntuottajalle. Nämä liittyivät esimerkiksi käytännön sairaalaruokailun toteuttamiseen, kuten ruoan jakeluun osastoilla ja käytettäviin astioihin. Hankintayksikkö havaitsi haltuunoton aikana, että sen olisi tullut kuvata monet tällaiset asiat selkeästi jo tarjouspyynnössä eikä olettaa tarjoajien olevan tietoisia näistä seikoista.

Yrityksen näkökulmasta keskeiseksi haltuunottovaihetta koskevaksi haasteeksi muodostuivat tarjouspyynnössä ja erityisesti palvelukuvauksessa ja sen liitteissä olleet puutteellisuudet ja epäselvyydet, jotka havaittiin haltuunottovaiheen aikana. Haltuunottovaiheen aikana täytyi tehdä paljon täydennyksiä palvelukuvaukseen ja sen liitteisiin. Kaikki täydennykset, joilla oli rahallinen vaikutus, tuli hyväksyttää kaupungin virallisen päätöksentekoprosessin mukaisesti. Osa päivityksistä liittyi sellaisiin olemassa oleviin käytäntöihin, joita ei ollut kuvattu tarjouspyyntöasiakirjoissa. Koska kyseinen yritys ei aiemmin ollut tuottanut sairaalaruokailua koskevaa palvelua, voi olla, että osa palvelua koskevista yksityiskohdista, joita hankintayksikkö oli pitänyt itsestään selvinä tarjouspyyntöä laadittaessa, näyttäytyi yritykselle tarjouspyynnön puutteina.

*”Ne (muutokset) on ollu kuitenkin semmosia, mitkä siellä on aina ollu jo, että nää ei oo uusia juttuja vaan ne on ollu jo kaikki nää vuodet.” (Yritys).*

*”Näähän on selkeesti tämmösiä vajavaisuuksia siinä tarjouspyynnössä...” (Yritys).*

Yrityksen näkökulmasta tarjouspyyntöasiakirjojen päivitys ja niitä koskevan yhteisymmärryksen saavuttaminen vei aikaa normaaleilta haltuunottoimenpiteiltä ja vaikka todettiin, että täysin virheettömiä hankinta-asiakirjoja ei näin laajassa kilpailutuksessa todennäköisesti ole mahdollista tehdä, puutteiden määrää pidettiin suurena. Se vaikutti haltuunoton toteutumiseen.

*”Että tavallaan kuvitteli normaalitilanteessa, sä lähet toteuttamaan sitä sopimusta ja teet sitä oman yhtiösi sisäistä työtä, niin tässä se aika menikin tähän neuvottelemiseen siinä kohtaan, kun sen olisin halunnut vähän muuhun sijoittaa sen.” (Yritys).*

Tutkimuksen kohteena olleet hankinnat olivat kooltaan suuria, ja samoin tarjouspyyntömateriaali oli kaikissa tapauksissa laaja. Hankinnan laajuus asettaa

erityisesti uudelle palveluntarjoajalle haasteita sisäistää sopimus, mikä voi näyttäytyä siten, että vaikka tarjouskilpailuvaiheessa onkin mahdollisuus esittää tarjouspyyntöasiakirjojen puutteiden ja epäselvyyksien osalta lisäkysymyksiä, niitä ei välttämättä vielä tässä vaiheessa osata tunnistaa ja ne ilmenevät vasta haltuunottovaiheessa, jolloin sopimukseen perustuva työ aloitetaan.

*”Että tämmöset (selvät ristiriitaisuudet) sieltä löytää mutta tää on niin laaja paketti, että kun siinä on se aikaikkuna tiukka, niin sanon ihan suoraan, että multa vei ehkä... kesän. Kesän jälkeen mä olin riittävänä monta kertaa luku ja työskennelly näitten liitteiden kanssa, että mä koin, että mä oon nyt sisäistänyt tän sopimuksen.” (Yritys).*

Ensimmäisessä ja toisessa haltuunotossa palveluntarjoaja pysyi samana kilpailutuksen jälkeen. Haltuunottovaiheella oli kuitenkin keskeinen merkitys palvelun käynnistämisen näkökulmasta, sillä kilpailutuksen seurauksena palveluprosesseihin tuli isoja muutoksia molemmissa tapauksissa, mikä aiheutti haasteita sekä hankintayksikölle ja tilaajalle että palveluntarjoajalle. Esimerkiksi kotiateriapalveluiden toimittaminen muuttui siten, että uuden sopimuksen mukaan ateriat toimitettiin jäädytettynä, kun aikaisemmin ateriat oli toimitettu lämpiminä. Tämä muutos edellytti muun muassa logistiikan uudelleen järjestämistä.

Keskeinen haaste liittyi yhteisymmärryksen saavuttamiseen uuden sopimuksen aiheuttamista muutoksista palveluprosesseihin. Toisaalta hankintayksikkö koki, että palveluntarjoaja ei ollut ymmärtänyt mitä muutoksia uusi sopimus toimintaan aiheuttaa.

*”Tässä tuli kuitenkin semmosia isoja prosessimuutoksia. Että tässä palveluntuottaja, vaikka oli nähnyt tarjouspyynnön, ajatteli et kaikki menee niin kuin ennenkin.” (Hankintayksikkö).*

Toisaalta yritys koki, että hankintayksikkö ei ollut ymmärtänyt sitä työmäärää, jonka uuden palveluprosessin käyttöönotto yritykseltä vaatii. Lisäksi yritys koki, että tilaaja ei ollut ymmärtänyt, kuinka paljon haltuunottovaihe tulee myös sitä työllistämään. Yhtenä selityksenä tälle on mahdollisesti se, että kyseinen hankinta kilpailutettiin ensimmäistä kertaa.

*”Ehkä siellä asiakkaan puolella ei tavallaan hoksattu, että se työn määrä on heilläkin niin suuri ennen kuin se varsinaisesti se sopimus alkaa. Mä luulen, että osittain tää johtui siitä, että me oltiin toimittu siellä aikasemmin, niin sit he ikään kuin ajatteli, että okei X jatkaa täs, vähän niin kuin se on jatkunutkin mutta eihän se voi, koska se sopimus oli oleellisesti ihan täysin toisenlainen.” (Yritys).*

Lisäksi haltuunottovaiheiden aikana havaittiin, että kaikilla tilaajan tulosalueilla ei oltu tietoisia uuden sopimuksen aiheuttavan muutoksia heidän toimintaansa. Esimerkiksi osassa tapauksista sopimus muutti hoitohenkilökunnan työtapoja merkittävästi.

*”Ja sitten siinä oli vähän semmosta haastetta, että kun me mentiin opettamaan tapaa, millä he esimerkiksi tilaa... alkaen ne ruuat, niin siellä ei ollut yhtään tietoa, että toimintaan tuli muutosta, niin siinä jouduttiin ikään kuin samassa tilaisuudessa kertomaan, mitä se toiminta on...” (Yritys).*

Yritykset kokivat toiminnan muutoksista ja niiden syistä tiedottamisen kuuluvan lähtökohtaisesti hankintayksikön tai tilaajan eikä yrityksen vastuulle. Sen lisäksi, että sen katsottiin helpottavan yleisesti haltuunottovaiheen sujumista, sopimuksesta seuraavien toiminnanmuutosten kommunikoiminen selkeästi tilaajan organisaation sisällä on tärkeää myös sen vuoksi, että se voi vaikuttaa tilaajan henkilökunnan ja palveluntarjoajan väliseen suhteeseen.

*”Helpommin olis mennyt, jos olis ollu... niillä, jotka hoitaa käytäntöä näissä kohteissa asiakkaan puolesta, niin jos heillä olis ollu esimerkiksi sopimuksesta tieto tai mitkä asiat tulee muuttumaan tai ylipäättään, että asiat tulee muuttumaan. Siinä tulee hiukan sellanen olo palveluntuottajana, että se on niinku meidän takia, että se muuttuu, mikä ei pidä paikkaansa vaan se on tilaajasta lähtöisin oleva.” (Yritys).*

Haltuunottovaiheen onnistuminen edellyttää siten sitä, että hankintayksiköllä, tilaajalla ja palveluntarjoajalla on kaikilla ymmärrys uuden sopimuksen sisällöstä ja sen aiheuttamista mahdollisista muutoksista toimintaan. Hankintayksikön ja palveluntarjoajan välisen kommunikaation lisäksi korostuu hankintayksikön ja tilaajan ja tilaajaorganisaation sisällä tapahtuva kommunikaatio.

*”...että vaikka kuinka yritti varmistaa, niin ei varmaan sit vaan osannut kertoa sitä niin tilaajalle kuin palveluntuottajallekaan et kyllä niillä se toiminta muuttuu. Mutta kun tilaaja oli itse luomassa sitä palvelukuvausta, niin olis siinä pitänyt tajuta, että se muuttuu.” (Hankintayksikkö).*

Haastatteluissa korostui kasvokkain tapahtuvien tapaamisten merkitys haltuunottovaiheessa. Vaikka toisen ja kolmannen haltuunoton yhteydessä oli käytössä ekstrasetti, joka oli palveluntuottajien ja hankintayksikön yhteinen digitaalinen työskentelyalusta ja joka sisälsi kaiken hankintaan liittyvän dokumentaation, ei sen katsottu korvaavan henkilökohtaisia tapaamisia.

*”...ensinnäkin niin yksinkertaisia kokemuksia kommunikaatiosta, niin me tavattiin viikoittain ihan kasvotusten ja mä sanoisin, että nää on asioita, mitä ei hoideta sähköpostilla, että se ei vie eteenpäin. Ne oli tosi hedelmällisiä ne tapaamiset ja aina katottiin joku osa-alue ja nimenomaan just kysyin tota, että mitä te ootte tarkottanu tai hakenu tällä. (Yritys).*

Yhteistyön rakentamisen näkökulmasta haltuunottovaiheen merkitys on keskeinen verrattuna valmisteluvaiheeseen, jolloin ei vielä tiedetä, kuka yrityksistä on tuleva sopimuskumppani.

*”Ja mä taas näkisin, että se on tärkeämpi, se että sitten kuka ikinäkin on voittanut, niin just se tarjouksen kommentointivaihe ja se vuoropuhelu siinä kohtaa (ennen sopimuksen allekirjoittamista). Se on paljon, paljon merkityksellisempi asia kuin markkinavuoropuhelu.” (Yritys).*

Kaikissa haltuunotoissa korostui riittävän ajan varaaminen haltuunottoa varten. Haasteeksi tutkimuskohteina olleissa haltuunotoissa muodostui sopimuksen selonottovaiheen ja samalla sopimuksen allekirjoittamisen pitkittyminen. Vaikka hankintapäätöksen ja toiminnan aloituspäivämäärän välillä olisikin useampi kuukausi, sopimuksen allekirjoittamisen viivästyminen lykkää samalla myös haltuunoton aloittamista. Esimerkiksi ensimmäisen haltuunoton aikana sopimuksen allekirjoittaminen lykkääntyi parilla kuukaudella. Myös toisessa ja kolmannessa haltuunotossa hankintapäätöksestä sopimuksen allekirjoittamiseen kului lähes kaksi kuukautta. Haltuunoton 2 osalta aikaa sopimuksen allekirjoittamispäivästä palvelutoiminnan käynnistämiseen oli 3,5 kuukautta ja haltuunoton 3 osalta 4,5 kuukautta. Edellä mainittuihin ajanjaksoihin sisältyi vielä kesälomakaudet, mikä käytännössä vielä lyhensi haltuunotolle varattua aikaa. Osassa haltuunotoista haltuunottovaiheen aloituksen viivästyminen johti palvelun käynnistämispäivän siirtämiseen, osassa ei.

Tutkimuksen kohteena olevissa hankinnoissa palvelun käynnistämisvaihe kesti kaksi kuukautta. Palvelun käynnistämisvaiheen aikana palvelun toimituksessa oleviin virheisiin suhtauduttiin sallivammin eikä sopimuksen sanktiolausekkeita sovellettu. Tätä kahta kuukautta pidettiin kuitenkin liian lyhyenä etenkin silloin, kun palveluntuottajana aloittaa uusi toimija ja sopimus on laaja. Sopivana käynnistysvaiheen kestonä pidettiin 4-6 kuukautta.

*”Nyt taas pitäis ymmärtää se sopimusten välinen ero, että näin laajassa ...ja kaikki tää, mitä siellä koko alueella tuotetaan palvelua, niin se kaksi kuukautta on kohtuuttoman lyhyt aika sille sisärajalle.” (Yritys).*

#### 4.4 Pk-yritysten osallistuminen julkisiin kilpailutuksiin

TOPNETS-projektin aikana tekemämme havaintomme vahvistavat aikaisempia tutkimustuloksia siitä, että pk-yrityksiä on vaikea saada osallistumaan julkisia hankintoja koskeviin kilpailutuksiin. Sen vuoksi käsittelemme TOPNETS-projektissa todettuja, pk-yrityksiin liittyviä haasteita tässä omassa kappaleessaan. TOPNETS-projektissa nousi esiin kaksi hankintaa, joissa toistuvana ongelmana oli yritysten ja varsinkin pk-yritysten vähäinen mielenkiinto osallistua kilpailutukseen.

Suurissa valtakunnallisissa ja kansainvälisissä yrityksissä oli henkilö tai yksikkö seuraamassa aktiivisesti julkisia hankintailmoituksia. Yritykset valikoivat oman alansa kiinnostavat hankintailmoitukset, joihin osallistumista harkittiin ja joista mielenkiintoisimpiin paneuduttiin tarkemmin. Informaatiokanavana toimi pääasiassa HILMA, jota seurattiin jatkuvasti.

*”Sieltä sit karsitaan, että onks se sitä fokusaluetta, mistä me ollaan kiinnostuneita, ja sit jos se on, niin se menee siitä eteenpäin... jos näyttää kiinnostavalta, niin paneudutaan enemmän.” (Yritys 10).*

Toisin kuin suurilla yrityksillä, pk-yrityksillä ei riitä resursseja hankintailmoitusten seuraamiseen, ja yksittäisten hankintailmoitusten löytäminen HILMAsta koettiin hankalana. Myös sähköisen järjestelmän käyttäminen vähensi mielenkiintoa tarjouksen laatimiseen.

*”...että niitä (tarjouspyyntöjä) ei tarvitsis etsiä mistään sieltä heidän HILMAsta vai mikä se on se heidän järjestelmä, että se nyt helpottais.” (Yritys 19).*

*...et jos siel (HILMAssa) ei niinku koko aja hereil ol nii ne helpost jää ilmotamati... No sanotaan et jos se tänä päivänä nii se on semmone et heillähän on määrätty järjestelmät, siel on hilmaa ja jos jonku karvast siel et mihin niit ilmestyy tavallaan niinku niit tarjottavia kohteita ni, tietysti siin kaipais semmost et tavallaan järjestelmät olis jollain tavalla linkittyny et sit ku tulee jotain tarjottavaa nii sielt tulee sit täppi vaik.” (Yritys 33).*

Kilpailutusprosessi koettiin byrokraattiseksi ja tarjouspyynnön laatiminen työlääksi. Tarjouspyyntölomake sisälsi kysymyksiä, jotka eivät koskeneet pk-yrityksiä.

*”Työläitä, aivan älyttömän työläitä ne tarjouspaperit. Ne on niin yksityiskohtaisia ja paljo sellasta ravintotietoutta mikä liittyy suurkeittiöihin mutta ei välttämättä leipomoihin.” (Yritys 25).*

*”...meillä kesti yhden ihmisen, yksi ihminen joka rupes tekeen sitä tarjousta niin se teki sitä kokonaisen viikon. Että se opetteli niitä sääntöjä ja soitteli ja kyseli kuinka*

*sitä tehdään, mitkä osa-alueet saa tehdä, mitä nää pisteytykset tarkoittaa, mitä sanktioita tulee ja muuta että, nyt ku se henkilö on äitiyslomalla ja mulle tulee tarjouspyyntö niin mä en pysty uhraa viikkoa johonki juttuun että sitte ne karkaa meiltä.” (Yritys 26).*

Lisäksi yhteistyö julkisen sektorin kanssa todettiin kannattamattomaksi, ja resurssit riittämättömiksi palvelujen ja tuotteiden valmistamiseen. Lisäresursseihin investoimista ei myöskään koeta realistiseksi, koska sopimuskaudet ovat keskimäärin lyhyitä.

*”Mä nimittäin edustan tällaista pientä mikroyritystä millä on hyvin vaikea mennä sinne isosti joukkoon. Sielä on massat sen verran suuria ja sitten ne haluaa ostaa aivan mitättömällä hinnalla, sä et pärjää sielä. Pieni yritys joutuu kuitenkin tekemään käsityötä sen verran enemmän kuin miljoonafirmat miljoonavehkeillä.” (Yritys 25).*

Pk-yrittäjät kokivat myös, että tarjouspyyntöjen vastaukset hylätään liian heikoin perustein, esimerkiksi inhimillisen virheen takia.

*”...meilläki ny viimeks oltiin tarjoamas ni mun mielestäni meilt jäi yks rivi siel kuitaamati ja sit se hylättiin se tarjous sen takia et sielt puuttu.” (Yritys 33).*

*”No mekin ollaan jo aika pitkään toimittu ja kaikki on vähän niin kuin kantapäähän kautta opeteltu että esimerkiksi kun tehdään tarjous niin se voi kosahtaa (=epäonnistua) johonkin pieneen virheeseen että sitten menee koko homma pieleen. Ja meillekin on niinkin käynyt.” (Yritys 24).*

Elintarvikehankinnoissa yhtenä tavoitteena oli hankinnan alueellinen vaikuttavuus, sillä kaupungin hankinnoilla haluttiin tukea paikallisia tuottajia ja parantaa työllisyyttä. Paikalliset ja alueelliset pienet ja keskiuuret yritykset eivät olleet osallistuneet aikaisempiin kilpailutuksiin, eikä näitä yrityksiä onnistuttu saamaan mukaan myöskään tarkastelemiimme kilpailutuksiin. Syiksi mainittiin muun muassa riittämättömät resurssit palvelun tuottamiselle ja logistiikkaongelmat laajalla toimitusalueella. Julkiselta hankkijalta toivottiinkin joustavuutta esimerkiksi tarjouspyynnössä olevien tuotteiden yksilöinnissä, osatarjousten hyväksymisessä ja mahdollisuudessa lisätä toimitusmaksu tilauksiin, jotta tarjoukseen vastaaminen olisi mahdollista ja myynti kannattavaa. Alla olevat sitaattit kertovat yrittäjien toiveista.

*”Joustavuutta, kun mekin ollaan pieni lähileipomo niin jos on noita pieniä tilauksia paljon niin ymmärrettäisiin se että se ei ole meillekkään kannattavaa toimintaa että jos olisi joku mahdollisuus esimerkiksi toimitusmaksu ihan pieniin tilauksiin lisätä.” (Yritys 24).*



*"Mutta kun ollaan pienemmästä yksiköstä puhe ja tehdään ihan suoraa se viljatuote jalostetaan ilman mitään esikypsytettyä, höyrytettyä tai jotakin muuta lanseerattua tuotetta niin meidän tuotteet on erilaisia. Ja nimikkeet ei täsmää ensinnäkään, me emme tee vehnähiutaletta, mutta ne pyytää tarjouksissa vehnähiutaletta." (Yritys 23).*

Kunnat hakevat säästöjä tehostamalla toimintojaan ja ryhmittymällä laajalla maantieteellisellä alueella toimiviksi hankintarenkaiksi, mikä vähentää entisestään pk-yritysten mahdollisuuksia tarjota tuotteitaan. Hankintarenkaat aiheuttavat myös logistiikkaongelmia, jonka suuri osa elintarviketoimittajista ilmoitti olevan yksi suurimmista haasteista yhteistyössä kaupungin kanssa.

*"Julkinen taho kokoaa itensä niin suureksi että pienet ei pysty enää tarjoaan sinne." (Yritys 21).*

*"No semmonen joskus on että niitten jotku yksiköt on tosi pieniä ja silti niille vaaditaan kuljetukset erikseen ja tiettyyn kellonaikaan. Niin ne tuottaa joskus hankaluuksia, saattaa olla kaukanakin joku pieni kyläkoulu ja sinne pitää samalla hinnalla samoilla ehdoilla toimittaa kun viidensadan oppilaan lukiolle." (Yritys 22).*

Resurssien riittämättömyyttä ja logistiikkaongelmia oli yritetty ratkaista pienten yritysten yhteistyöllä ja kannustamalla verkostoitumista suurempien yritysten kanssa.

*"No meillä on nytkin yhteistyötä...heillä valmistetaan gluteenittomia tuotteita mitä meillä ei sitten taas valmisteta, ja muutenkin näitä erikoisruokavaliotuotteita saadaan sieltä. Niin meidän kautta on laitokset saanu tilattua myös ne ja ne menee samalla kyytillä ettei täältä lähde kaksi eri autoa." (Yritys 24).*

*"Mutta esimerkiksi on yhteistyötä useamman leipomofirman kanssa, koska ne tekee jotain ja ne tarvii jotain. Että ne tekee sen valmiiks ja mä teen heille esimerkiksi jotain massaa, mitä he tarvittevat." (Yritys 22).*

Mahdollisen yhteistyön pelätään kuitenkin rajoittavan pienen yrityksen joustavaa ja nopeaa toimintaa.

*"Mutta muuten meidän toiminta perustuu joustavuuteen ja nopeuteen niin se rajoittaa tiettyä yhteistyötä ainakin isojen firmojen kanssa koska ne ei sitten taas joustaa." (Yritys 22).*

*"Se että leipomoitten pitäis mennä ja tehdä joku yhteenliittymä ja kimppa ja muodostaa sitten isompi liittouma joka olis tasavertasempi tälle ison julkisen hankkijan kanssa. Mutta se aiheuttais sitte sen että näitä pienet leipurit ja muut menettäis sen joustavuutensa." (Yritys 21).*



Jotkut pk-yrittäjät olisivat kuitenkin valmiita etsimään ratkaisuja yhdessä julkisen hankkijan kanssa. Kontaktihenkilöiden puute ja informaation kulun hitaus on tässä kuitenkin esteenä.

*”Että vois joskus kutsua kasaan ja miettiä oikeen kasvatusten että mitä on tehtävis.” (Yritys 21).*

*”Se on sellanen varmaan suurin asia, et jos jotain kysyy, heille tulee tietoja tukuilta. Että lisätietoja voitte kysyä näistä, ja sit ku mä oon laittanu sinne heidän määrättyyn osoitteeseen että haluan lisätietoa näistä niin sieltä ei kukaan vastaa.” (Yritys 19).*

## 5 TULOSTEN POHDINTAA JA KEHITYSEHDOTUKSIA

Tässä kappaleessa pohdimme, miten julkisten hankintojen valmistelua ja palvelun haltuunottoa voisi kehittää nykyisen lainsäädännön puitteissa. Kiinnitämme huomiota erityisesti hankintatoimen ja yritysten väliseen vuorovaikutukseen. Tarkastelemme vuorovaikutusta pääasiallisesti edellisessä kappaleessa kuvatuissa tapaustutkimuksissa eli hankinnan valmisteluvaiheessa, tarjouskilpailun aikana lisäkysymysvaiheessa ja haltuunoton yhteydessä. Lisäksi huomioimme tarkastelussa haastateltujen yritysten kokemukset vuorovaikutustilanteista muiden hankintayksiköiden kanssa.

### 5.1 Vuorovaikutus valmisteluvaiheessa

Hankinnan valmisteluvaiheella on keskeinen merkitys tulevan kilpailutuksen ja hankinnan onnistumisen kannalta. Valmisteluvaiheen aikana tehdään päätökset, jotka koskevat hankinnan kohdetta, soveltuvuusvaatimuksia, tarjouksen valinta- ja vertailuperusteita, sopimusehtoja ja ympäristö- ja sosiaalisia tavoitteita koskevia erityisehtoja. Useat hankinnat ja niiden valmistelut, kuten TOPNETS:n tapauksissa, tehdään tasaisin väliajoin, ja sopimuskausi on kohtalaisen lyhyt. Tällöin valmisteluvaihe on usein sopimuskauteen suhteutettuna pitkä, ja siihen käytetään paljon aikaa ja henkilöresursseja sekä yrityksissä että hankintoja tekevässä organisaatiossa. Yrityksillä resursseja ja aikaa vaativat vuorovaikutustilanteisiin osallistuminen ja tarjouksen laatiminen. Valmisteluvaiheeseen kannattaakin panostaa, sillä hankinnan huolellinen valmistelu vähentää riskiä esimerkiksi siitä, että tarjouskilpailu joudutaan keskeyttämään tarjouspyynnössä olevien korjausta edellyttävien virheiden vuoksi. Vuorovaikutus yritysten ja hankintatoimen välillä valmisteluvaiheen aikana voi myös nopeuttaa kilpailutusprosessia.

Hankintatoimen ja yritysten välinen vuorovaikutus on tärkeää sen vuoksi, että hankintayksiköiltä usein puuttuu tarvittava osaaminen määrittää jo hankinnan valmisteluvaiheessa sellaiset hankinnan kohdetta kuvaavat kriteerit ja sopimusehdot, jotka ovat olennaisia onnistuneen hankinnan aikaansaamiseksi. Tämä on todettu jo aikaisemmassa tutkimuksessa, ja TOPNETS-projektin aikana tehdyt haastattelut vahvistavat tätä lähtöasetelmaa. (Mäkelä 2011).

*”...ei me pärjätä pelkästään sillä tiedol, mitä meillä täällä on. Niin on kaks syytä, se että me kilpailutetaan kovin harvoin ja voi olla että jotain hankintaankin aika harvoin, niin me tiputaan tavallaan siit kärryiltä, et mikä on viimesin tieto tai taito tai tavara/tuote markkinoilla. Markkinoilla on se paras tietämys, mikä on nyt järkevää, mikä on tulossa, että mikä nyt kannattaa sinänsä kilpailuttaa.” (Hankintayksikkö 3).*

Vuorovaikutuksen tarve tulee arvioida kunkin hankinnan kohdalla tapauskohtaisesti. Aiemmin on katsottu, että vuorovaikutus on hyödyksi monimutkaisissa ja ensimmäistä kertaa tehtävissä hankinnoissa, kun taas rutiininomaisiin hankintoihin vuorovaikutuksen ei ole katsottu tuovan erityistä lisäarvoa (Mäkelä, 2011). Toisaalta myös tutun hankinnan kohdalla vuorovaikutuksen tarve voi syntyä silloin, jos hankintaan suunnitellaan muutoksia. Lisäksi siitä huolimatta, että kilpailutettava hankinta on hankintayksikölle tuttu, vuorovaikutuksen avulla hankintayksikkö voi päivittää markkinaosaamisensa. Hankintatoimen edustajat totesivatkin, että hyvin usein valmisteluvaihe sisältää jonkintasoista vuorovaikutusta yritysten kanssa.

*”Ei mun mielestä me voi mitään kilpailutusta tehdä ilman, et me ollaan kysytty mitä meidän markkinat tuumaa siitä... Ainakin käytetään tarjouspyyntöluonnoksen kommentointia ja nykyisiä sopimustoimittajia.” (Hankintayksikkö 3).*

TOPNETS-projektissa tehtyyn tutkimukseen osallistuneiden yritysten käsitys sen sijaan oli se, että keskimäärin vuorovaikutus muiden hankintayksiköiden ja yritysten välillä valmisteluvaiheessa on suhteellisen vähäistä. Hankintayksiköiden välillä lienee näin ollen eroja siinä, kuinka usein ne ovat yhteydessä yrityksiin valmisteluvaiheen aikana.

*”Aika vähän se kuitenkin prosentuaalisesti on. Hankala sanoa hirveän tarkkoja määriä, mutta mä sanoisin, että niitä [vuorovaikutustilanteita] on kuitenkin muutamia vuodessa. Ei se ehkä tarkoita kaks-kolme, mutta kuitenkin alle kymmenen. Kyllä se määrä aika pieni on.” (Yritys 1).*

## 5.2 Vuorovaikutustilanteet

Hankintalaissa tai hankintadirektiivissä ei säännellä siitä, minkälaisia vuorovaikutustilanteita hankintatoimi voi järjestää markkinatoimijoiden kanssa. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty arvio, jonka mukaan ainakaan kaikille avoimet ja julkiset vuorovaikutustilanteet, kuten esimerkiksi TOPNETS-projektin aikana seuratut informaatiotilaisuudet, eivät todennäköisesti ole tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden periaatteiden vastaisia (Arrowsmith 2015). Oikeuskirjallisuudessa on myös aiemmin suositeltu tasapuolisen kohtelun ja syrjinnän kiellon periaatteiden mukaisen kohtelun varmistamiseksi sitä, että valmisteluvaiheen aikainen vuorovaikutus tulisi toteuttaa kirjallisesti ja mahdollisimman laajasti. (Pekkala – Pohjonen 2015, s. 340-342). Toisaalta on myös katsottu, ettei periaatteiden vastaista välttämättä ole sekään, että keskustellaan pelkästään yhden yrityksen kanssa (Mäkelä 2011). Hankintalaissa ei kuitenkaan ole kielletty mitään yksittäistä vuorovaikutustilannetta. Hankintalaissa puhutaan valmisteluvaiheen aikaisesta vuorovaikutuksesta nimellä markkinakartoitus. Hallituksen

esityksessä todetaan, ettei markkinakartoitusta ole pyritty määrittelemään mitenkään tyhjentävästi laissa, vaan sillä tarkoitetaan yleisesti kaikkea markkinoilla olevaa tietoa, jota hankintayksikön on mahdollista saada ja hyödyntää hankintaa suunnitellessaan. Markkinakartoitusta tehdessään hankintayksikkö voi käyttää erilaisia keinoja ja muotoja (HE 198/2016 vp., s. 163). Tässä tutkimuksessa on lähdetty näin ollen siitä, että hankintayksiköt pystyvät määrittämään vuorovaikutustavat itse eikä mitään yksittäistä tapaa ole lähtökohtaisesti sellaisenaan kielletty.

TOPNETS-projektin aikana tehtyjen haastattelujen perusteella havaittiin, että kaikille avoimet informaatiotilaisuudet, joihin osallistuu kilpailevia yrityksiä, jäävät usein hankintayksiköiden yksipuoliseksi tiedonjakamiseksi. Varsinaista vuorovaikutusta hankintayksiköiden ja yritysten välillä, tai eri yritysten välillä ei synny helposti.

Kirjallisessa tarjouspyynnön kommentoinnissa haasteena on puolestaan se, että yhteisymmärrykseen pääseminen vaatii yleensä keskustelua kasvokkain. Hedelmällisin foorumi valmisteluvaiheen aikaiseen vuorovaikutukseen todettiin olevan tekninen vuoropuhelu, jota käydään seuraavaksi tarkemmin läpi. Hankintayksiköt ovat kuitenkin arkailleet teknisen vuoropuhelun järjestämistä sen keskustelemaan luonteen vuoksi. Tämä on todettu myös aikaisemmassa tutkimuksessa (Mäkelä 2011). Joskus myös ajan puute ja toimittajien määrä vaikuttavat siihen, että teknisiä vuoropuheluita ei järjestetä, vaan turvaudutaan muihin tapoihin kommunikoida.

*”Meillä oli se tilanne, että piti saada mielipiteitä, että mitä jos me pienennettäis toimitettavien tuotteiden määrää ja siinä oli niin paljon toimittajia, että siinä olis menny tosi kauan, jos me oltais kaikkien kanssa käyty niitä keskusteluja...Mutta sekin oli spesifi asia. Että isommissa asioissa on se haaste, että se venyy se keskustelu. Tuttujen toimijoiden kanssa se toimii.” (Hankintayksikkö 2).*

### 5.3 Tekninen vuoropuhelu

TOPNETS-projektin tapauksissa teknistä vuoropuhelua käytettiin sekä monimutkaisten ja ensimmäistä kertaa tehtävien hankintojen ollessa kyseessä että toistuvassa hankinnassa, jossa haluttiin saada yrityksiltä ajatuksia hankinnan tehostamiseen ja sosiaalisen vaikuttavuuden lisäämiseen. Molemmissa tapauksissa teknisen vuoropuhelun käytännön järjestelyihin tulisi kiinnittää huomioita. Vuoropuhelujen onnistumisen kannalta niihin valmistautuminen on keskeisessä roolissa. Ensinnäkin tulisi selvittää, minkä vuoksi teknistä vuoropuhelua ylipäänsä käydään. TOPNETS-tutkimuksen aikana kävi ilmi, että vuoropuheluita saatetaan joskus käydä automaattisesti ja ilman todellista tarvetta.

*”Meidän puolelta kannattaa hyvin valmistautua. Kun usein pidetään markkinavuoropuheluita, vaikka ei sitten olis edes ehkä tarvetta.” (Hankintayksikkö 2).*

Hankintayksikön selvitettyä itselleen teknisen vuoropuhelun tavoitteet sen kannattaa laatia vuoropuhelua varten selkeä agenda. Agendaa laatiessa tulisi huomioida käytettävissä olevat resurssit: käsiteltävät asiat tulisi rajata suhteessa käytettävään aikaan. Jotta yritykset voivat valmistautua tekniseen vuoropuheluun, hankintayksikön kannattaa toimittaa vuoropuheluun osallistuville yrityksille ennakoon tietoa vuoropuhelussa käsiteltävistä asioista. Tämä oli hyväksi todettu käytäntö TOPNETSprojektissa tutkimuskohteina olleissa kaupungeissa.

*”Pyritään aina siihen, että vuoropuheluun tuleva yritys tietää mihin he on tulossa. Harvoin siinä päästään muuten kovin hedelmälliseen lopputulokseen.” (Hankintayksikkö 2).*

Teknisen vuoropuhelun onnistumisen kannalta keskeinen merkitys on myös sillä, miten yritys valmistautuu sitä varten. Mikäli hankintayksikkö on toimittanut yritykselle ennakkomateriaalia, yrityksen tulisi perehtyä siihen ja valmistautua vastaamaan siinä esiin nostettuihin kysymyksiin.

*”Toiset oli valmistautunu tosi hyvin ja yks kellotti aikaa ja katteli, että saa kaikki sanottua tosi järjestelmällisesti...oli lukuun tarkkaan, mitä me oltiin jo ihan niis ennakkokysymyksiä pyydetty.” (Hankintayksikkö 3).*

Osassa teknisistä vuoropuheluista yrityksille oli varattu aikaa yritysesittelyille, osassa ei. Mikäli yritykselle on varattu aikaa yritysesittelyyn pitämiseen vuoropuhelun yhteydessä, yrityksen tulisi pitäytyä hankintayksikön asettamassa aikarajoituksessa, jotta aika tulisi käytettyä mahdollisimman tehokkaasti.

*”meillä oli sillain et yrityksillä on mahdollisuus yritysesittelyyn niin jotkut pitivät, ja me oltiin rajattu muistaakseni se aika niin et viidestä kymmeneen minuuttia, niin siellä oli muutama yritys kun piti tunnin tai puolen tuntia niin se vei aivan liikaa aikaa siitä et hienot oli kyllä ne esityspaketit mutta se söi sitä meidän vuoropuheluaikaa sitten.” (Hankintayksikkö 1).*

Koska julkisissa hankinnoissa hankintayksikkö ei voi valmisteluvaiheen aikaisen vuorovaikutuksen perusteella valita yritystä, jonka kanssa se jatkaa neuvotteluja sopimuksesta, vaan sopimuskumppani valitaan normaalin tarjouskilpailumenettelyn kautta, ei hankintayksikkö lähtökohtaisesti myöskään hyödy yrityksen markkinointipuheesta. Valmisteluvaiheen aikana järjestettyjen *teknisten vuoropuhelujen*,

*tai muiden vuorovaikutustilanteiden, tavoitteena ei ole tulevan sopimuskumppanin valinta. Tämä nousi esiin myös TOPNETS-tutkimuksen aikana tehdyissä haastatteluissa.*

*”... Että tuleeks ne sinne sitä varte, että oikeesti saadaan molemmat jotain irti vai tulitte vaan mainostaan ittees. Niillä ei ole millään tavalla merkitystä, koska ei me voida sen perusteella ketään ratkaista.” (Hankintayksikkö 3).*

TOPNETS-projektissa havaittiin isompien yritysten lähtökohtaisesti olleen pk-yrityksiä paremmin valmistautuneita vuoropuheluun. Heillä myös todettiin olevan enemmän kokemusta teknisistä vuoropuheluista. Hankintayksiköiden tulisikin varmistaa, että tekniseen vuoropuheluun osallistuvat yritykset, etenkin silloin kun osallistujien joukossa on pk-yrityksiä, ovat tietoisia vuoropuhelujen tarkoituksesta.

*”Toiset oli valmistautunut tosi hyvin, mut sitten, no ehkä se kulminoitu enemmänkin niihin pienempiin toimittajiin niin siel oli muutama semmonen ku ei ollut valmistautunut ollenkaan ja sen kyl sit huomas siinä meidän markkinavuoropuhelujen (teknisten vuoropuhelujen) sujumisessakin...” (Hankintayksikkö 1).*

Teknisten vuoropuheluiden valmisteluissa kiinnitettiin myös huomiota neuvottelun ilmapiiriin ja sitä kautta luottamuksen ja avoimen keskustelun syntymiseen.

*”...me aina sanottiin siinä aluks et tää on vapaamuotoista ja halutaan niinku rennosti, yritettiin siinä et se ois semmosta rentoo keskustelua et se tuottais sit sitä tulosta paremmin, niin kyl se mun mielestä oli semmosta rentoo ja avointa.” (Hankintayksikkö 1).*

Vuoropuhelujen todettiin valmistavan myös mahdolliseen tulevaan yhteistyöhön ja antavan mahdollisuuden oppia tuntemaan tulevan kumppanin tapa toimia.

*”Että nää vuoropuhelut ei oo pelkästään sen itse asian käsittelyä vaan siinä näkyy ihmiset ja tapa toimia, koska heidän kanssa se työ tehdään. Se on vuoropuheluiden tuoma lisäarvo. Et mikä on sen yrityksen halu sopeutua asiakkaan mukaan ja mikä on halunsa siihen, että asiakas sopeutuu heidän malliinsa. Että kyllä tämmöset asiat hyvin paljastuu noissa keskusteluissa. Yrityksen toimintakulttuuri näkyy nopeasti.” (Hankintayksikkö 2).*

### 5.3.1 Teknisten vuoropuheluiden osallistujat

Yritykset katsoivat hedelmällisen yhteistyön alkavan siitä, että *”kaksi substanssiosaajaa istuu saman pöydän ääressä”*. Yritysten edustajat olisivatkin halunneet valmistautua

tekniisiin vuoropuheluihin, paitsi riittävin ennakkomateriaalein, myös oikealla kokoonpanolla. Useimpien yritysedustajien mielestä olisi ollut tärkeää tietää, keitä kaupungin edustajia tilaisuuteen osallistuu, jotta heidän puoleltaan oikea osaaminen ja myös kooltaan oikein suhteutetut henkilöresurssit olisivat käytössä.

*”...semmonen kehitysehdotus, että olis vähä kertonu, että ketä siellä on vastassa, jos se oli tiedossa mitä siihen oli suunniteltu. Niin se olis ehkä ollu sitte sillai helpompi, että kun me mietittiin, et riitetäänkö me kaks vai pitääkö olla isompi edustus meiltä vai olisko meiltä riittäny yks.” (Yritys 17).*

Yritykset kokivat palvelun käyttäjän edustajan puuttumisen valmisteluvaiheen vuoropuhelusta ongelmallisena.

*”Niin olisi se hienoa, jos nää asiat pystyttäisiin sopimaan suoraan sen käyttäjän kanssa.” (Yritys 8).*

*”Että ei se tilaajan ääni niinku sillä lailla siinäkään kuulunu. Että kyllä se enemmän meni semmoseksi tekniseksi temppuiluksi ja muutamiiin heittoihin siihen, että kuinka paljon te ootte ollu mukana digimaailmassa ja...” (Yritys 17).*

Yritykset pitivät palvelun tilaajan tarpeiden ymmärtämistä olennaisena edellytyksenä tulevalle yhteistyölle. Jos tilaajan tarpeita ei ole pystytty välittämään toimittajalle, saattaa siitä seurata ongelmia palvelun haltuunottovaiheessa. Se voi vaikuttaa negatiivisesti myös koko sopimuskauden aikaiseen yhteistyöhön. Hankintatoimi tosin yleensä luotti siihen, että se pystyi valmisteluvaiheen aikana kartoittamaan tilaajan tarpeet tarpeeksi hyvin ja välittämään ne yrityksille vuorovaikutustilanteissa ja tarjouspyynnössä.

*”...et me oltiin tehty sitä valmistelutyötä tilaajan kanssa jo aika pitkään ja et tota ei mun mielestä aikasempaan et kyl meidän pitää osata kertoa et mitä me halutaan.” (Hankintayksikkö 1).*

## 5.4 Valmisteluvaiheen ja tarjouskilpailun aikataulutus

Sekä TOPNETS-projektiin osallistuneet hankintayksiköt että yritykset korostivat huolella suunnitellun ja realistisen aikataulun merkitystä koko valmisteluvaiheen ja myös tulevan tarjouskilpailun onnistumisen näkökulmasta. Siitä huolimatta, että aikataulutuksen merkitys tiedostettiin, sen käytännön toteutumisessa todettiin olevan usein puutteita.

*”Mut se yks asia, mikä varmaan kyl kuuluu johonkin noista sisällä...erityise tärkeä, mikä ihan selkeesti unohtuu on, se aikataulun tekeminen. Se, ettei tajuta sitä,*

*kuinka paljon se vie resursseja se määrittelytyö siihen ja se, että ihmiset oikeesti paneutuu ja tekee sitä työtä sen eteen ja mitä se valittava hankintamenettely tulee aiheuttamaan.” (Hankintayksikkö 3).*

Haasteita aikataulutuksen laatimiselle ja aikataulussa pysymiselle aiheuttaa esimerkiksi se, että valmistelusta vastaava työryhmä muodostuu ammattilaisista, jotka hoitavat myös muita töitä hankinnan valmistelun ohella. Yhteisen ajan löytäminen hankinnan suunnittelua ja valmistelua varten on haasteellista.

TOPNETS-tutkimuksen yrityshaastatteluissa toivottiin, että hankintayksiköt tiedottaisivat tulevista tarjouskilpailuistaan ajoissa, jotta hankinnasta kiinnostuneet yritykset saisivat mahdollisuuden varautua tarjouskilpailuun. Varsinkin isoihin tarjouskilpailuihin osallistuminen vaatii myös yrityksiltä resurssien käytön suunnittelua.

*”Meidän pitää resursoida se. Että jos ideaalimaailmassa ellettäis, niin kyl me haluttais puoli vuotta ennen tietää. Eikä silläkään olis väliä vaikka sit tulis muutoksia, mut sitä informaatiota pitäis tulla meille siinä koko ajan.” (Yritys 10).*

Yksi mahdollisuus etukäteen tapahtuvaan ilmoittamiseen on se, että hankintayksikkö julkaisee hankintaa koskevan ennakoilmoituksen HILMAssa. Hankintalain 61 §:n mukaan EU-kynnysarvot ylittävissä hankinnoissa ennakoilmoitus on julkaistava vähintään 35 päivää ja enintään 12 kuukautta ennen hankintailmoituksen lähettämistä. Ennakoilmoituksen julkaiseminen mahdollistaa sekä tulevista hankinnoista tiedon välittämisen yrityksille että tarjousajan lyhentämisen. (Pekkala 2015, s. 326). Yritysten valmistautumisen näkökulmasta hankintayksiköiden kannattaisi hyödyntää tätä ennakoilmoitusmahdollisuutta siitä huolimatta, että se ei ole pakollista. Etukäteen ilmoittamisessa kannattaa hyödyntää myös muita ilmoituskanavia, jotta tavoitetaan myös ne yritykset, jotka eivät aktiivisesti seuraa HILMAa.

Hankinnan valmisteluvaiheen aikataulutuksen ohella hankintayksiköiden kannattaa kiinnittää huomiota tarjouskilpailun ajoitukseen. Yrityshaastatteluissa nousi esiin se, että tarjouskilpailu saatetaan ajoittaa esimerkiksi kesällä lomakuukausille. Mikäli hankintayksikkö ei ole valmisteluvaiheen aikana tiedottanut tästä yrityksille, haasteeksi yrityksissä saattaa tässäkin muodostua resurssien puute.

*”...kun hankintayksiköt kiireellä laittaa ne tarjouspyynnöt ulos joskus kesäkuussa ennen kaikkien lomaa, mutta ne ei tajua, että muutkin on lomalla.” (Yritys 10).*

Yrityshaastatteluissa nousi esiin myös se, että hankintayksikön tulisi kiinnittää huomiota siihen, kuinka pitkä tarjousaika yrityksille annetaan, jotta yrityksillä on tarpeeksi aikaa perehtyä tarjouspyyntöön ja laatia tarjous. Erityisesti tähän tulisi kiinnittää huomiota silloin, kun hankinta on iso ja tarjouspyyntömateriaalia on paljon. Myös uudessa



hankintalaissa korostetaan riittävän pitkän tarjousajan asettamista. Hankintalain 56 §:ssä edellytetään, että tarjousaikaa määritettäessä otetaan huomioon hankinnan laatu ja monitahoisuus sekä tarjousten laatimisen ja toimittamisen vaatima aika. Laissa säädetyt tarjouksen jättämistä koskevat määräajat ovat vähimmäismääräaikoja ja tarpeen vaatiessa niitä tulee pidentää myös lain mukaan. Määräajat lasketaan siitä päivästä, jona hankintailmoitus on lähetetty julkaistavaksi, ja ne ovat seuraavat:

- 35 päivää avoimessa menettelyssä (tarjous).
- 30 päivää rajoitetussa menettelyssä, neuvottelumenettelyssä, kilpailullisessa neuvottelumenettelyssä, innovaatiokumppanuudessa ja dynaamisen hankintajärjestelmän perustamisvaiheessa (osallistumishakemus).

Uutta hankintalakia koskevassa hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että suurissa ja monimutkaisissa hankinnoissa tarjousten laatimiseen kuluu yleensä pidempi aika kuin pienemmissä ja yksinkertaisemmissa hankinnoissa. Laissa säädetyt vähimmäismääräajat tulee näin ollen nähdä ainoastaan ehdottomina minimeinä, ja hankintayksiköiden tulee huomioida se, että nämä määräajat eivät ole riittävän pitkiä kaikissa hankinnoissa (HE 108/2016 vp., s. 153).

Tarjousajan riittävään pituuteen tulisi kiinnittää huomioita myös silloin, kun hankintayksikkö julkaisee hankintaa koskevan ennakoilmoituksen. Ennakoilmoituksen julkaisemista on edellä pidetty perusteltuna siksi, että yritykset saisivat mahdollisimman ajoissa tiedon tulevasta hankinnasta. Ennakoilmoituksen julkaiseminen mahdollistaa kuitenkin myös *tarjousajan lyhentämisen* edellä mainituista vähimmäismääräajoista. Hankintalain 57 §:n mukaan tarjousaikaa voidaan ennakoilmoituksen julkaisun seurauksena lyhentää avoimessa menettelyssä 35 päivästä 15 päivään.

Yrityshaastatteluissa nousi lisäksi esiin, että silloin kun tarjouksen jättäminen edellyttää katselmukseen osallistumista, tulisi hankintayksikön kiinnittää huomiota sekä tarjousajan pituuteen että katselmuksen ajankohtaan. Tätä korostetaan myös uuden hankintalain 56 §:ssä, jossa edellytetään hankintayksikköä asettamaan tarjousten vastaanottamisen määräajat siten, että kaikki toimittajat saavat tarjousten laatimiseksi tarvitsemansa tiedot silloin, kun tarjousten tekeminen edellyttää toteutuspaikkaan tutustumista tai hankinta-asiakirjoja tukevien asiakirjojen tarkastelua paikalla. Lisäksi hankintayksiköiden kannattaa kiinnittää huomiota siihen, että tarjoajilla on katselmuksen jälkeen riittävästi aikaa tarjouksen viimeistelyyn.

## 5.5 Lisäkysymykset – tarjouskilpailu

Kirjallisten lisäkysymysten esittäminen ja niihin vastausten saaminen tuotti yrityksille ongelmia. Tarjouspyynnöissä esiintyy usein tulkinnanvaraisia asioita, jotka vaativat täsmennystä.

*”....me ehkä ymmärretään, mutta me voidaan tulkita se kahdella tavalla. Jos me kysytään sitä, me halutaan se täsmennys sille tulkinalle. Ja hankintayksikkö näkee sen vaan niin, miten he on sen siihen kirjoittanut, niin he ei näe sitä, että tää voidaan ymmärtää myöskin toisella tavalla.” (Yritys 1).*

Lisäksi hankintayksikön antama kirjallinen vastaus ei aina ollut yritysten mielestä riittävän selkeä, vaan heillä oli tarve vielä selvittää asiaa syvemmin. Yksi lisäkysymyksiä koskeva kehitysehdotus oli se, että kysymyksiin vastattaisiin joustavasti sitä mukaa kun niitä esitetään. Toinen esiin noussut vaihtoehto oli se, että lisäkysymysvaihe aikataulutettaisiin siten, että yritykset ehtivät esittää mahdolliset jatkokysymykset annettuihin vastauksiin.

*”Mä suosittelisin sellaista, että se olis jatkuva se kysymys-vastaus-prosessi. Se että jätät kysymyksen määräpäivään mennessä ja sieltä tulee vastaus muutamaa päivää ennen kuin pitää jättää tarjous, niin se ei oo hyvä. Hankintayksiköltähän se vaatii resursseja, mutta eihän kukaan kysy vaan koska haluaa työllistää toisia, vaan sen takia, että haluaa tehdä tarjouksen, joka vastaa toimintaa. Et niin kauan kun se tarjouskilpailu on käynnissä, niin pitäisi olla avointa vuoropuhelua.” (Yritys 10).*

Jatkuva kysymyksiin vastaaminen ja lisäkysymyskierrosten lisääminen vaativat hankintayksiköiltä resursseja ja etukäteissuunnittelua. Mikäli näin edistetään parempien tarjousten tekemistä ja sitä, ettei tarjouksia jouduttaisi hylkäämään siksi, etteivät ne vastaa tarjouspyyntöä, olisi se kuitenkin suositeltavaa.

Hankintayksikön kannattaa myös kiinnittää huomioita siihen, kuinka kauan ennen tarjousten vastaanottamiselle asetettua määräaika se antaa vastauksensa esitettyihin lisäkysymyksiin. Hankintalain 56 §:n mukaan hankintayksikön tulee toimittaa toimittajalle sen pyytämät lisätiedot viimeistään kuusi päivää tai, mikäli hankinta on kilpailutettu käyttämällä nopeutettua menettelyä, viimeistään neljä päivää ennen tarjousten vastaanottamiselle asetetun määräajan päättymistä. Vastauksia antaessaan hankintayksiköiden tulisi kuitenkin huomioida laissa säädetyn määräajan ohella se, minkälaisia vaikutuksia annetulla vastauksella on tarjouksen laatimiselle. Mikäli hankintayksikkö ei toimita lisätietoja säädettyyn määräaikaan mennessä, sen tulee pidentää hankintalain 56 §:n mukaisesti tarjousaikaa sellaiseksi, että kaikki toimittajat saavat kaikki tarjouksen laatimiseksi tarvittavat tiedot. Tarjousaikaa tulee pidentää myös

silloin, jos tarjouspyyntöön tai muihin hankinta-asiakirjoihin tehdään merkittäviä muutoksia. Lisäedellytyksenä on se, että määräajan pidentäminen on oikeassa suhteessa tietojen tai muutosten merkittävyyteen, lisätietoja on pyydetty hyvissä ajoin ja pyydytyillä lisätiedoilla on merkitystä tarjouksen valmistelun kannalta.

## 5.6 Tasapuolisen kohtelun varmistaminen ja avoimuus valmisteluvaiheen aikana

Hankintalaissa edellytetään, että valmisteluvaiheen aikana käytävä vuorovaikutus ei saa rikkoa tasapuolisen kohtelun periaatetta, syrjinnän kiellon periaatetta tai avoimuusperiaatetta eikä vääristää kilpailua. Se, mitä nämä periaatteet hankintayksiköltä edellyttävät käytännössä, ei ole uuden hankintalain tai oikeuskäytännön perusteella täysin selvää. Tämä näkyi myös TOPNETS-projektin aikana esiin nousseissa kysymyksissä, jotka liittyivät muun muassa sallittuihin vuorovaikutuksen muotoihin, vuorovaikutustilanteisiin kutsuttavien yritysten määrään, tilaisuuksista tiedottamiseen ja saadun tiedon dokumentointiin, jakamiseen ja hyödyntämiseen. Projektin aikana nousseita hankintalain näkökulmasta keskeisiä kysymyksiä ja hankinnan valmisteluvaihetta koskevaa lainsäädäntöä sekä kansallista että EU:n tuomioistuimen aihetta koskevaa oikeuskäytäntöä on käsitelty laajemmin artikkelissa Halonen – Sammalmaa 2017. Tässä raportissa esitetyt lainsäädäntöä koskevat tulkinnat perustuvat pääasiallisesti edellä mainitussa artikkelissakin käsiteltyyn oikeudelliseen aineistoon ja sen pohjalta tehtyihin tulkintoihin.

Hankintalain esitöissä mainitaan esimerkinomaisesti, että hankintayksikkö voi julkaista tietopyynnön HILMA:ssa ja näin pyytää yrityksiä käymään sen kanssa dialogia hankinnan kohteesta ja sen määrittelystä sekä esittää kutsu tarkempaan tekniseen vuoropuheluun. Lisäksi hankintayksikkö voi selvittää itse markkinoilla olevia vaihtoehtoja ja kutsua toimittajia esittelemään tuotteitaan hankintayksikölle. (HE 108/2016 vp., s. 163). Silloin kun kyseessä ovat hankintalain esitöiden terminologiaa käyttäen niin sanotut tekniset vuoropuhelut, tulisi ne ensisijaisesti käydä kirjallisesti, esimerkiksi lausuntomenettelyllä. (HE 108/2016 vp., s. 170). Kyse vaikuttaa kuitenkin olevan enemmän suosituksesta eikä velvoitteesta. Tässä yhteydessä on myös huomattavaa, että *hallituksen esityksen termi tekninen vuoropuhelu ei välttämättä täysin vastaa sitä mitä teknisellä vuoropuhelulla tarkoitetaan tässä raportissa*. Hallituksen esityksessä tekninen vuoropuhelu viittaa hankinnan kohteen kuvauksen laatimista varten käytäviin keskusteluihin (HE 108/2016 vp., s. 170). Tässä tutkimuksessa teknisellä vuoropuhelulla on tarkoitettu kahdenkeskisiä keskusteluja, joiden sisältöä ei ole tarkemmin määritelty. Myöskään hankintadirektiivien tai EU:n ja kansallisen oikeuskäytännön perusteella ei voida katsoa jonkin tietyn toimintatavan olevan automaattisesti kielletty (Ks. oikeuskäytännön osalta tarkemmin Halonen – Sammalmaa 2017).

Tässä tutkimuksessa on voimassa olevaan lainsäädäntöön ja oikeuskäytäntöön nojaten omaksuttu tulkinta, jonka mukaan koska voimassa oleva lainsäädäntö ei suoraan kiellä mitään tiettyä toimintamallia, voi hankintayksikkö *lähtökohtaisesti* valmisteluvaiheen aikana olla vuorovaikutuksessa toimittajien kanssa haluamallaan tavalla. Hankintayksikön tulee kuitenkin varmistaa kaikissa tapauksissa se, että tasapuolisen kohtelun, syrjinnän kiellon ja avoimuuden periaatteita ei rikota eikä kilpailu vääristy. Periaatteiden vaarantuminen tulee arvioitavaksi tapauskohtaisesti, kunkin tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen (HE 108/2016 vp., s. 163).

### 5.6.1 Tiedon jakaminen ja riittävän pitkä tarjousaika

Oikeuskäytännössä on katsottu, että yrityksen osallistuminen hankinnan valmisteluun voi vaarantaa yritysten tasapuolisen kohtelun esimerkiksi siten, että valmisteluun osallistuneet yritykset voivat olla paremmassa asemassa tarjousta laatiessaan, johtuen niistä tiedoista, joita ne ovat valmistelun aikana saaneet kyseisestä hankinnasta. Lisäksi on katsottu, että valmisteluun osallistuminen voi johtaa eturistiriitatilanteeseen, koska yritys on voinut vaikuttaa julkisen hankinnan ehtoihin itselleen edulliseen suuntaan ilman tätä koskevaa aikomustakin, mikä on omiaan vääristämään kilpailua tarjouksentekijöiden välillä (C-21/03 ja C-34/03 *Fabricom*, 29-30).

Hankintayksiköillä on hankintalain 66 §:n mukaan velvollisuus varmistaa, että yrityksen osallistuminen hankinnan valmisteluun ei ole vääristänyt kilpailua. Hankintalain esitöissä ja hankintadirektiivissä on mainittu esimerkinomaisesti kaksi toimenpidettä: *tiedon jakaminen* ja *riittävän pitkän tarjousajan antaminen yrityksille*. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on varmistaa, että kaikilla yrityksillä on – riippumatta siitä osallistuivatko ne valmisteluvaiheeseen vai eivät – käytettävissä samat tiedot sekä samat mahdollisuudet tarjousten ja osallistumishakemusten laatimista varten. (HE 108/2016 vp., s. 164.)

Tiedon jakamisella tarkoitetaan sellaisen tiedon, joka on vaihdettu vuorovaikutustilanteen aikana tai joka on tulosta vuorovaikutustilanteesta käydyistä keskusteluista, toimittamista muille tarjoajille. Kyseessä on siis tieto, jonka hankintayksikkö antaa yritykselle ja jonka se saa yritykseltä sekä tieto, joka syntyy vuorovaikutuksen seurauksena. Tavoitteena on, että myös niillä yrityksillä, jotka eivät ole osallistuneet hankinnan valmisteluun, on samat tiedot kuin valmisteluun osallistuneilla yrityksillä (HE 108/2016 vp., s. 164.) Tämän toimenpiteen toteuttaminen edellyttää käytännössä hankintayksiköiltä vuorovaikutustilanteiden ja niissä vaihdettujen ja syntyneiden tietojen *dokumentointia*.

Tutkimuskohteena olleissa tapauksissa havaittiin, että hankintayksiköillä ei ollut vakiintuneita käytäntöjä vuorovaikutustilanteiden dokumentoinnin osalta. Mikäli vuorovaikutustilanteita dokumentointiin, jäi laadittu aineisto lähtökohtaisesti hankintayksiköille itselleen muistioiksi. Vuorovaikutustilaisuuksissa vaihdettua tai

syntyntä tietoa ei myöskään jaettu valmisteluun osallistumattomille yrityksille eikä muutenkaan julkisesti. Keskeisenä syynä tälle oli se, että vuorovaikutustilanteiden luottamuksellisuus haluttiin säilyttää, jotta yritykset myös kertoisivat näkemyksiään hankintayksikölle.

*”Tyypillisesti näistä ei oo julkistettu mitään ulkopuolelle, lähinnä että pidetään se yritysten luottamus siitä, että ne mitä kerrottiin täällä jää meidän tietoon. Eli ne ei oo julkisia asiakirjoja.” (Hankintayksikkö 1).*

Tutkimuksen kohteena olleet vuorovaikutustilanteet toteutettiin ennen kuin uusi hankintalaki astui voimaan, mikä selittänee osaltaan sitä, että hankintayksiköillä ei ole ollut käytäntönä jakaa tietoa yrityksille, jotka eivät osallistuneet valmisteluvaiheeseen. Uuden hankintalain myötä hankintayksiköiden tulee kuitenkin kiinnittää tähän huomiota ja muuttaa toimintatapojaan tältä osin. Siihen, miten tiedon jakaminen käytännössä tulee toteuttaa, ei hankintalaissa tai esitöissä oteta kantaa.

Sen sijaan hankintayksiköt kiinnittivät erityistä huomiota siihen, että valmisteluvaiheen aikaisissa teknisissä vuoropuheluissa kaikille osallistujayrityksille annetaan samat tiedot ja kaikkien kanssa keskustellaan samoista asioista.

Toinen hankintasäätelyn edellyttämä ja tasapuolisen kohtelun varmistamiseen tähtäävä toimenpide on riittävän pitkä määräajan asettaminen tarjousten jättämiselle. (HE 108/2016 vp., s. 164). TOPNETS-projektin tapauksista tämä on ollut käytäntönä jo ainakin yhdessä hankintayksikössä.

*”Että mun mielestä kompensoidaan se (että kaikki yritykset eivät ole päässeet osallistumaan vuorovaikutustilanteeseen) sillä, että tarjousaika on riittävä ja tarjouspyyntö on riittävän selkee, niin kaikki pystyy siinä samassa ajassa saamaan sen haltuun.” (Hankintayksikkö 3).*

Hankintayksikön tulee siten ottaa huomioon valmisteluun osallistuneen yrityksen saama lisätieto, kun se asettaa määräaika tarjousten jättämiselle. (HE 108/2016 vp., s. 164). Käytännössä tämä vaatimus edellyttää hankintayksikköä tapauskohtaisesti arvioimaan sitä, tuleeko sen asettaa tarjousten jättämiselle pidempi määräaika kuin mitä hankintalaissa edellytetään (HE 108/2016 vp., s. 164). Hankintamenettelyn määräajoista säädetään hankintalain 56 §:ssä, jota on käsitelty edellä kappaleessa 5.4.

Edellä esitetyt toimenpiteet ovat esimerkinluontoisia; tapauskohtaisesti voi syntyä tarve myös muunlaisille varmistustoimenpiteille.

### 5.6.2 Tiedottaminen ja vuorovaikutustilaisuuteen kutsuttavien yritysten määrä

Yksi projektin aikana esiin noussut kysymys koski sitä, kuinka monta yritystä on kutsuttava vuorovaikutustilaisuuteen, esimerkiksi tekniseen vuoropuheluun. Epäselvänä pidettiin sitä, voiko hankintayksikkö rajata mukaan kutsuttavien yritysten määrää. Kysymys on käytännön hankintatoiminnan kannalta keskeinen, sillä käytännössä vuoropuhelujen käymistä rajoittavat hankintayksiköiden käytössä olevat resurssit; kaikkia potentiaalisia tarjoajia ei välttämättä pystytä kuulemaan valmisteluvaiheen aikana varsinkaan, jos keskusteluja käydään teknisen vuoropuhelun muodossa. Yritysten määrän rajoittaminen nostaa kuitenkin esiin kysymyksen tasapuolisen kohtelun vaarantumisesta niiden yritysten osalta, jotka eivät osallistu valmisteluvaiheen aikana käytäviin keskusteluihin.

Hankintalaista, lain esitöistä tai oikeuskäytännöstä ei ilmene suoraan, kuinka monta yritystä hankintayksikön tulee kutsua mahdolliseen vuorovaikutustilanteeseen. (HE 108/2016 vp. Ks. oikeuskäytännön osalta tarkemmin Halonen – Sammalmaa 2017). Teknisten vuoropuhelujen osalta kävi ilmi, että keskimäärin niitä käydään 1-5 toimijan kanssa, vaikkakin TOPNETS-projektissa seuratuissa valmisteluvaiheissa teknisiä vuoropuheluja käytiin muutaman valmisteluvaiheen yhteydessä noin kymmenen yrityksen kanssa. Käytännössä ainakin yhdessä hankintayksikössä ajatus oli se, että valmistelun aikana pyritään kuulemaan heidän omasta näkökulmastaan riittävä määrä yrityksiä.

*”---me tiedetään, että markkinoilla on muitakin, niin sit me otetaan itse semmonen kohtuullinen määrä, että ei me varmaan kyllä kaikkii pysty ottaan mukaan, mutta se ei oo mahdollistakaan. Että ei ole sillai resursseja, että olis siihen määrättömiä määriä.” (Hankintayksikkö 3).*

Yleisemmällä tasolla näytti kuitenkin siltä, että mikäli potentiaalisten tarjoajien määrä oli suuri, teknisten vuoropuhelujen sijasta järjestettiin informaatiotilaisuus tai yrityksiä pyydettiin kommentoimaan asiakirjoja sähköpostitse. Keskustelut suuren määrän yrityksiä kanssa koetaan liian työläiksi.

*”...joissa on paljon tuottajia ja toimijoita ja niin sillon ne on semmosii informaatiotilaisuuksia. Sillon on niinku vaikee järjestää semmosii yksittäisiä markkinavuoropuheluita.” (Hankintayksikkö 3).*

Hankintayksikkö ei kuitenkaan välttämättä saa informaatiotilaisuuksista samanlaista hyötyä kuin teknisistä vuoropuheluista. Koska hankintalaki antaa joustovaraa sen suhteen, kuinka monen potentiaalisen tarjoajan kanssa hankintayksikkö voi olla vuorovaikutuksessa hankinnan valmisteluvaiheen aikana, hankintayksikön kannattaa kiinnittää huomiota niihin tavoitteisiin, joita sillä on valmisteluvaiheen aikaiselle

vuorovaikutukselle, ja suunnitella valmisteluvaiheen aikainen vuorovaikutus nämä tavoitteet huomioon ottaen. Mikäli kaikkia tarjoajia ei kuulla valmisteluvaiheen aikana, korostuu dokumentoinnin rooli. Hankintayksiköiden tulee lisäksi varmistaa, että kaikilla tarjoajilla on joka tapauksessa käytössään samat tiedot ja mahdollisuudet tarjouksen laatimiseen. Tarvittaessa tulee myös pidentää tarjousaikaa.

Suosittelavaa on kuitenkin käydä keskusteluja riittävän monen yrityksen kanssa ja, mikäli mahdollista, välttää keskustelujen käymistä vain yhden tarjoajan kanssa (Pekkala-Pohjonen 2015, s. 341; Halonen – Sammalmaa 2017). Se, mikä on riittävä määrä yrityksiä, tulee tapauskohtaisesti arvioitavaksi. Keskustelut usean eri yrityksen kanssa mahdollistavat sen, että hankintayksikkö saa kattavan kuvan markkinoilla olevista vaihtoehdoista, mikä puolestaan voi edesauttaa tasapuolisen tarjouspyynnön laatimista. Tämä nousi ilmi myös hankintayksiköiden haastatteluista.

*”Ja sit siinä on se, että niitä on useita toimijoita näis mukana, niin saadaan semmonen tasapuolinen ja syrjimätön tarjouspyyntö aikaseksi.” (Hankintayksikkö 1).*

Koska voimassa oleva lainsäädäntö ei anna suoraa vastausta kysymykseen siitä, kuinka monta tarjoajaa tulee kutsua vuorovaikutustilaisuuteen, liittyy aiheeseen oikeudellista epävarmuutta. Tarkemman ohjeistuksen puuttuessa asia on ainakin toistaiseksi hankintayksiköiden omassa harkinnassa. Tässä harkinnassa, samoin kuin harkinnassa, joka koskee sitä, missä muodossa vuorovaikutusta käydään, hankintayksiköiden kannattaa kiinnittää huomiota ainakin siihen, mitä tavoitteita keskustelulle on asetettu ja mikä on riittävä määrä yrityksiä, jotta saadaan kattava kuva markkinoilla olevista vaihtoehdoista.

Hankintalaissa ei myöskään säännellä yksityiskohtaisesti siitä, kuinka laajasti valmisteluvaiheen aikaisista vuorovaikutustilanteista tulee tiedottaa. Hallituksen esityksessä todetaan, että vuorovaikutustilanteista voidaan tiedottaa ja niihin voidaan kutsua yrityksiä esimerkiksi HILMAN kautta (HE 108/2016 vp., s. 163), kuten TOPNETS-projektiin osallistuneissa hankintayksiköissä tehtiin. Tämän lisäksi vuorovaikutustilanteista tiedotettiin kaupungin tai hankintayksikön omilla nettisivuilla, hyödyntämällä alueellista yritysedustajaa ja ottamalla yhteyttä yrityksiin sähköpostitse.

### 5.6.3 Neuvojen hyödyntäminen

Uuden hankintalain mukaan hankintayksikkö voi hyödyntää hankintamenettelyn suunnittelussa ja toteuttamisessa esimerkiksi yritysten sille antamia neuvoja. Näiden neuvojen käyttäminen ei kuitenkaan saa johtaa kilpailun vääristymiseen eikä johtaa tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden periaatteiden vastaiseen menettelyyn.



Hankintayksikön tulee siten varmistaa, että mikään mukana oleva taho, kuten yritys, ei pääse liikaa vaikuttamaan esimerkiksi siihen, miten hankinnan kohde kuvataan tarjouspyynnössä, tai hankinnan toteutukseen (HE 108/2016 vp., s. 163).

Hallituksen esityksessä viitataan markkinaoikeuden ratkaisuun MAO 771/14. Markkinaoikeus on todennut ratkaisussa, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tarjoajan osallistuminen tarjouskilpailun valmisteluun tai muu hankintayksikön avustaminen saattaa vaarantaa avoimuuden tai tarjoajien tasapuolisen ja syrjimättömän kohtelun periaatteiden toteutumisen. Arviointi on kuitenkin tehtävä kunkin yksittäistapauksen erityispiirteet huomioon ottaen. Markkinaoikeus on katsonut, että hankintamenettelyn kaikissa vaiheissa on noudatettava tasapuolisen kohtelun ja avoimuuden periaatteita minkä lisäksi hankintamenettelyn on annettava myös ulospäin uskottava vaikutelma siitä, että kaikilla tarjoajilla on ollut yhtäläiset mahdollisuudet menestyä tarjouskilpailussa. Tapauksessa yritys oli toimittanut hankintayksikölle aikaisempaan vastaavaan hankintaan liittyvää materiaalia, ja hankintayksikkö oli ainakin osittain laatinut tarjouspyyntöasiakirjat voittaneen tarjoajan sille toimittaminen asiakirjojen pohjalta. Lisäksi markkinaoikeus kiinnitti huomiota siihen, että kyseessä oli kokonaisarvoltaan huomattava hankinta ja että asiakirjoja hankintayksikölle toimittaneella yrityksellä oli hankintamenettelyssä merkittävä ja välitön taloudellinen intressi (MAO:771/14).

Hankintayksikön ei siten kannata suoraan hyödyntää kenenkään tarjoajan sille lähettämiä asiakirjoja tarjouspyyntönsä pohjana (Halonen – Sammalmaa 2017). TOPNETS-projektissa tutkimuksen kohteena olleet hankintayksiköt pyrkivät kiinnittämään huomiota siihen, että yritysten antamat neuvot eivät johda tasapuolisen kohtelun periaatteen vastaiseen toimintaan tai jotain tiettyä tarjoajaa suosivan tarjouspyynnön laadintaan. Yhtenä keinona oli se, että hankintayksikkö, saatuaan joltain yritykseltä ehdotuksen hankinnan vaatimuksiin liittyen, saattoi esimerkiksi kysyä tämän jälkeen muilta yrityksiltä joko tulevaisuudessa teknisissä vuoropuheluissa tai sähköpostitse, pystyvätkö myös ne tarjoamaan, jos vaatimus olisi ehdotetun kaltainen. Toisena keinona oli hankintayksikön omien sisäisten asiantuntijoiden hyödyntäminen yritysten kommenttien ja ehdotusten tasapuolisuuden arvioinnissa.

#### 5.6.4 Tarjoajan tai ehdokkaan sulkeminen tarjouskilpailun ulkopuolelle

Hankinnan valmisteluun osallistuneiden yritysten näkökulmasta kenties merkittävin oikeudellinen riski liittyy hankintalain 81 §:n 8 kohdassa säädettyyn mahdollisuuteen sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle ehdokas tai tarjoaja, jonka osallistuminen hankintamenettelyn valmisteluun on vääristänyt kilpailua, eikä vääristymää voida poistaa muilla vähemmän rajoittavilla keinoilla. Tästä huolimatta poissulkua käsitellään tässä



kappaleessa siitä huolimatta, että tämä asia ei noussut suoranaisesti esiin TOPNETS-projektin tapaustutkimuksissa.

Tarjoajan tai ehdokkaan sulkeminen tarjouskilpailun ulkopuolelle tapahtuu hankintayksikön päätöksellä. Tarjouskilpailusta poissulkeminen on *viimesijainen keino*, ja ennen poissulkua yritykselle tulee antaa tilaisuus osoittaa, että sen osallistuminen hankintamenettelyn valmisteluun ei ole johtanut kilpailun vääristymiseen. Arviointi siitä, tuleeko yritys sulkea tarjouskilpailun ulkopuolelle, tulee tehdä tapauskohtaisesti.

Tämän poissulkuperusteen tarkoituksena on ehkäistä kilpailua vääristäviä tilanteita. Kilpailua vääristävä tilanne voi olla seurausta esimerkiksi siitä, että valmisteluun osallistunut yritys on kyennyt vaikuttamaan siihen, mitä hankintayksikkö hankkii tai mitä vaatimuksia hankintayksikkö asettaa tarjouskilpailussa. Yritys on voinut valmisteluun osallistumisen seurauksena saada myös sellaista lisätietoa, jota se voi hyödyntää kilpailuetuna tarjouskilpailussa tavalla, joka vääristää kilpailua. Poissulkemisen edellytysten täyttymisen arvioinnin osalta hallituksen esityksessä viitataan korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisuun KHO:2003:74, jossa todetaan, että ratkaisu on tehtävä tapauskohtaisesti kunkin tapauksen erityispiirteiden perusteella (HE 108/2016 vp., s. 186–187).

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO:2003:74 oli kyse tilanteesta, jossa hankintayksikkö oli jättänyt yrityksen tarjouksen tarjousvertailun ulkopuolelle sen vuoksi, että kyseinen yritys oli osallistunut tarjouskilpailun kohteena olevan hankkeen suunnitteluun saaden hankintayksikön mukaan tämän johdosta merkittävää kilpailuetua muihin tarjoajiin nähden. Yritys kiisti saaneensa merkityksellistä etua osallistumisestaan. Tapauksessa KHO katsoi, että hankintayksiköltä edellytetään erityistä objektiivisuutta, jotta suunnitteluun osallistunut yritys voi osallistua tasapuolisuusvaatimusta rikkomatta tarjouskilpailuun. Tämä voi edellyttää esimerkiksi sitä, että kaikille tarjoajille annetaan sama merkityksellinen tieto, jonka suunnitteluun osallistunut tarjoaja on saanut.<sup>6</sup>

Arvioitaessa poissulkemisen edellytyksiä voidaan ratkaisun KHO:2003:74 perusteella huomiota kiinnittää esimerkiksi siihen, kuinka laaja-alaista yrityksen osallistuminen hankinnan suunnitteluun on ollut, kuinka läheinen ajallinen yhteys näillä suunnittelutehtävillä ja lopullisella tarjouskilpailulla on ollut ja mitä etua tarjoaja on osallistumisestaan saanut). Hallituksen esityksessä korostetaan myös, että hankintayksikön olisi kiinnitettävä erityistä huomioita *suhteellisuusperiaatteeseen* poissulkemisperustetta soveltaessaan. Säännöksen soveltamisen ei tulisi johtaa siihen, että se estää tai ehkäisee hankintojen laadun kannalta tärkeiden hankintayksikön ja

---

<sup>6</sup> Uudessa hankintalaissa mainitaan nyt nimenomaan tiedon välittäminen muille tarjoajille tasapuolisen kohtelun varmistamiseksi.

toimittajien välisen teknisen vuoropuhelun ja hankinnan valmisteluvaiheen keskustelujen käymistä (HE 108/2016 vp., s. 187).

## 5.7 Haltuunottovaihetta koskevat kehitysehdotukset

Haltuunottovaiheen tarkoituksena on mahdollistaa sopimustenmukaisten palveluiden mahdollisimman sujuva käyttöönotto. Tämän lisäksi haltuunottovaiheen aikana aloitetaan koko sopimuskauden kestävän yhteistoimintasuhteen rakentaminen.

Jotta haltuunottovaiheelle asetetut tavoitteet saavutetaan, sille tulee varata riittävästi aikaa. Se, mitä on pidettävä riittävänä aikana, vaihtelee tapauskohtaisesti. Yrityshaastatteluissa arviot haltuunottovaiheen sopivalle kestolle vaihtelivat kolmesta kuukaudesta kuuteen kuukauteen.

*”...puol vuotta olis ihan vallan mainio, jos semmonen olis mutta harvoin on oikeastaan semmosta aikaa.” (Yritys).*

Aikataulutuksessa tärkeää on ottaa huomioon hankinnan laajuus. Mitä isommasta hankinnasta on kyse, sitä enemmän aikaa tulee myös haltuunotolle varata.

*”Koska se riippuu kyllä sopimuksen laajuudesta, että pienemmissä sopimuksissa ei se ole mikään ongelma, vaikka joku yks yksittäinen hoivakoti, mutta kun sopimuksia on niin erilaisia, eri laajuisia, niin siinä vois olla ihan hyvin vähän rappusia, että puhutaanko miljoonien, jolloin siellä on jo nyanssia ja liitettä ihan eri tavalla kuin jossain sadan tuhannen euron vuosiliikevaihdon sopimuksessa. Että mun mielestä ei pitäis ihan soveltaa kaikkiin sitä samaa aikaikkunaa.” (Yritys).*

Lisäksi jos toimintaan suunnitellaan isoja muutoksia, tulee tämä huomioida haltuunottovaiheen kestossa. Haltuunottovaiheen aikataulua mietittäessä hankintayksikön tulisi kiinnittää huomiota sekä yritysten sitä varten tarvitsemaan aikaan että myös siihen, kuinka paljon se itse ja palvelun tilaajatahot tarvitsevat aikaa toiminnan muutoksista tiedottamiseen ja niihin sopeutumiseen.

*”Mä oikeastaan ajattelen sitä siitä näkökulmasta, että tarkoittaa myös asiakkaalla niin paljon sitä tekemistä, jos se muutos tai toiminta muuttuu oleellisesti, että silloin siihen pitäis tottakai varata pitempi aika...” (Yritys).*

Yksi keskeinen haaste haltuunottovaiheen aikatauluttamisessa on se, että aikataulua suunniteltaessa hankinnan valmisteluvaiheessa ei tiedetä, kuka tarjouskilpailun voittaa. Tulevana sopimustoimittajana saattaa olla vanha palveluntarjoaja, jolloin

haltuunottovaihe on todennäköisesti yksinkertaisempi siitä huolimatta, että palveluun tulisi uuden sopimuksen myötä muutoksia kuin silloin, jos palvelun tarjoajaksi valikoituu yritys, joka ei ole kyseistä palvelua aikaisemmin tuottanut.

Riittävän ajan varaaminen haltuunottovaiheelle on haasteellista myös sen vuoksi, että hankinnan valmisteluvaiheessa on vaikea tietää varmasti, milloin haltuunotto voidaan aloittaa. Vaikka haltuunottoon olisikin alun perin varattu riittävä aika, suunniteltua pidemmäksi venynyt tarjousten arviointiprosessi, hankintapäätöksen tekemisen lykkääntyminen ja hankintasopimuksen allekirjoittamisen viivästyminen vaikuttavat haltuunottovaiheen keston. TOPNETS-projektin aikana todettiin, että sopimuksen selonottovaiheen aikana esiin tulevat epäselvyydet sopimuksessa ja mahdolliset sopimuksen muutostarpeet saattavat viivästyttää hankintasopimuksen allekirjoittamista jopa parilla kuukaudella. Tämä aika oli pois haltuunotolle varatusta ajasta. Tähän on kiinnitetty huomiota myös aiemmin oikeuskirjallisuudessa (Pekkala – Pohjonen 2015). Hankintayksikön kannattaa siten jo valmisteluvaiheessa kiinnittää huomiota tarjouskilpailun aikatauluttamiseen siten, että haltuunottovaiheelle jää tarpeeksi aikaa, vaikka hankintasopimuksen allekirjoittamispäivämäärä lykkääntyisi suunnitellusta.

*”Etenkin tässä tilanteessa se oli vielä erityisen kohtuutonta, koska mä totesin, että meni aikaa tän sopimuspaketin neuvottelemiseen uusiksi. Sit, kun se oltiin saatu, niin sit pitäis jo niinku toiminta rullata, mikä ei... Nää on sillai linkis toisiinsa nää aikataulut.” (Yritys).*

Siitä huolimatta, että sopimuksen selonottovaihe pitkittyy ja hankintasopimuksen allekirjoittaminen lykkääntyy, haltuunottovaiheen aloitusta voidaan sujuvoittaa ennakoivan aikatauluttamisen avulla. Yritykset pitivät suositeltavana käytäntönä sitä, että haltuunottopalavereista ja niiden aikatauluista sovittaisiin alustavasti jo ennen sopimuksen allekirjoittamista.

Haltuunottovaiheen ajoittumista ja kestoa mietittäessä tulisi myös ottaa huomioon ajanjaksolle osuvat mahdolliset loma-ajat kuten kesälomat tai joulut. Valmisteluvaihetta ja haltuunottovaihetta koskevissa yrityshaastatteluisa korostettiin sitä, että mikäli osa haltuunottovaihetta ajoittuu esimerkiksi kesälomakuukausille, hankintayksikön tulee varmistaa, että sillä on henkilöitä töissä, jotka pystyvät vastaamaan yritysten kysymyksiin.

*”...jos mietitään esimerkiksi kouluja, mä ymmärrän, että halutaan, että 1.8 alkaa toiminta mutta silloin pitää olla myös asiakkaalla valmius kesä-heinäkuussa, että siellä on henkilö, joka pystyy vastaamaan kaikkiin kysymyksiin ja hoitamaan niitä asioita sekä kiinteistön osalta että palvelun tasolta.” (Yritys).*

Mikäli tarjouskilpailun voittaa uusi tarjoaja, tämä tarvitsee enemmän aikaa sopimuksen sisäistämiseen ja toiminnan käynnistämiseen kuin vanha palvelun tarjoaja. TOPNETS-

projektin aikana havaittiin, että siitä huolimatta, että tarjoajan on tarjousta antaessaan tullut luonnollisesti tutustua tarjouspyyntöön ja palvelukuvaukseen, sopimuksen sisäistäminen vaatii uudelta palveluntarjoajalta aikaa. Näin on varsinkin silloin, kun kyseessä on laaja sopimus.

*”...mutta tää on niin laaja paketti, että kun siinä on se aikaikkuna tiukka, niin sanon ihan suoraan, että multa vei ehkä kesän. Kesän jälkeen mä olin riittävän monta kertaa luku ja työskennelly näitten liitteiden kanssa, että mä koin, että mä oon nyt sisäistänyt tän sopimuksen. Se (tarjouspyyntö ja tarjouksen jättäminen) tulee niin äkkiä, että sä et tämmöstä määrää.... Sä et osaa vielä siinä kohtaa (lisäkysymykset) kysyä muuta kuin ihan semmoset helpoimmat sieltä.” (Yritys).*

Haltuunottovaiheen onnistumisen kannalta on olennaista, että alusta asti keskeiset henkilöt ovat sitoutuneet haltuunottovaiheeseen. Hankintayksikön kannattaa jo valmisteluvaiheessa miettiä mahdollisimman pitkälle, mitä toimenpiteitä haltuunottovaihe sisältää ja kuinka paljon aikaa se tulee vaatimaan, ja kuvata tämä selvästi tarjouspyynnössä.

*”No siinä voisi kertoa, että tässä tulee olemaan monta vaihetta tässä haltuunotossa, ja varmaan vähän sitä kesto, että tunti per palaveri voisi olla.” (Hankintayksikkö).*

Mikäli hankintayksikkö on epävarma siitä, kuinka paljon työtä haltuunottovaihe vaatii, voi hankintayksikkö ottaa asian esiin valmisteluvaiheen aikaisissa vuorovaikutustilanteissa yritysten kanssa.

*”Jos mä mietin tätä haltuunottoa, kun se oli ehkä hiukan ontuvaa siinä mielessä, että ei ollut ehkä sitä täyttä ymmärrystä siitä, että kuinka paljon työtä se vaatii, niin siitäkin olis voinut yhtä hyvin käydä keskustelua siellä valmisteluvaiheessa.” (Yritys).*

## 6 TUTKIMUKSEN YHTEENVETO JA JATKOTUTKIMUS

TOPNETS-projektin ensisijaisena tavoitteena oli tutkia edellytyksiä hankintaprosessin vuorovaikutuksellisuuden kehittämiseksi hankintasääntelyn rajoissa, ja erityisesti hankintaprosessin alkuvaiheissa. Asetimme kolme tutkimuskysymystä: (1) Mitä toimenpiteitä hankinnan tutkimuksen kohteena olevat kilpailutuksen vaiheet (valmisteluvaihe, tarjouskilpailuvaiheen lisäkysymykset ja palvelun haltuunotto) sisältävät? (2) Miten näitä vaiheita voisi kehittää? (3) Mitä oikeudellisia riskejä näihin vaiheisiin liittyy?

Totesimme, että valmisteluvaihe keskittyy hankinnan kohteen määrittelyyn. Tutkimuskohteissamme valmisteluvaiheessa käytettiin seuraavia toimenpiteitä: ydintoimijoiden tunnistaminen ja sitouttaminen, toimittajaverkoston kartoittaminen, avoin informaatiotilaisuus, jossa tiedotettiin tulevasta kilpailutuksesta, tekninen vuoropuhelu, ja tarjouspyyntöluonnoksen kommentointi. Tarjouspyynnön julkaisemisen jälkeen ja ennen tarjousten jättämistä yrityksillä oli mahdollisuus esittää lisäkysymyksiä kirjallisesti. Palvelun haltuunoton toimenpiteitä olivat sopimuksen selonottoneuvottelu, palvelun haltuunotto ja palvelun käynnistäminen. Tärkeimmiksi kehityskohteiksi totesimme eri vuorovaikutustilanteiden huolellisen suunnittelun ja ajankäytön tehostamisen. Haasteita aiheuttivat myös dokumentoinnin puutteellisuus ja informaation kulku isoissa organisaatioissa, joka osittain liittyi useisiin henkilövaihdoksiin valmistelu- ja haltuunottovaiheiden aikana ja niiden välissä. Pienten ja keskisuurten yritysten huomioiminen kilpailutuksessa oli kaikille kaupungeille suuri haaste. Oikeudelliset riskit liittyivät pääasiassa hankinnan valmisteluvaihetta koskevan sääntelyn tulkinnanvaraisuuteen.

Seuraavassa vedämme yhteen havaintojamme tarkastelemistamme vuorovaikutustilanteista ja niiden kehittämismahdollisuuksista hankinnan alkuvaiheissa, sekä niihin liittyviä oikeudellisia riskejä. Lopuksi arvioimme tutkimuksemme annin julkisiin hankintoihin osallistuville ja niiden käytänteistä kiinnostuneille, sekä esitämme jatkotutkimusaiheita.

### 6.1 Vuorovaikutustilanteet ja niiden kehittäminen

Mallinsimme valmisteluvaiheiden toimenpiteitä ja analysoimme niiden sekä lisäkysymysvaiheen ja palvelun haltuunoton aikana tapahtuvaa hankintatoimen ja yritysten välistä vuorovaikutusta. Valmisteluvaiheen perimmäinen tarkoitus on määritellä hankinnan kohde, joka tehdään vuorovaikutuksessa sisäisten ja ulkoisten sidosryhmien sekä potentiaalisten toimittajien kanssa. Tämä vaihe on tärkeä, sillä muutosten tekeminen sopimusyhteistyössä sopimuksen solmimisen jälkeen on rajoitettu. Totesimme, että valmisteluvaiheen aikataulutus ja vuorovaikutustilaisuuksien huolellinen suunnittelu ovat

ensiarvoisen tärkeitä. Myös tarjouskilpailuvaiheen lisäkysymysvaihe vaatii suunnittelua ja riittävästi aikaa, jotta mahdolliset eriävät käsitykset tarjouspyynnön sisällöstä voidaan selvittää; hankintalain asettamien, minimiaikoja koskevien sääntöjen lisäksi hankintayksiköiden tulisi kiinnittää lisäkysymysvaiheessa huomiota myös näihin seikkoihin. Tarjousajan osalta uudessa hankintalaissa on korostettu riittävän pitkän tarjousajan merkitystä. Hankintayksiköiden tulisikin hankintamenettelyjä aikatauluttaessaan kiinnittää myös tähän huomiota.

Vaatus toimittajien tasapuolisesta kohtelusta asettaa haasteita vuorovaikutukselle silloin, kun toimittajaa ei ole vielä valittu. Potentiaalisten toimittajien ja hankintayksikön välinen tiedonjakaminen on varovaista, eikä johda mainittavaan kehitykseen hankinnan kohteessa eikä toimitusprosesseissa. Uusi hankintalaki vahvistaa hankintayksiköiden mahdollisuuden olla vuorovaikutuksessa yritysten kanssa hankinnan valmisteluvaiheen aikana, mikä saattaa rohkaista hankintayksiköitä hyödyntämään tätä mahdollisuutta aiempaa enemmän. Hankintalaissa ei ole tyhjentävästi säädetty, millä tavalla vuorovaikutuksessa voidaan valmisteluvaiheen aikana olla. Lähtökohtaisesti hankintayksiköt voivat hyödyntää toimenpiteitä, joita on mainittu esimerkiksi hallituksen esityksessä ja tässä tutkimuksessa, tai kehittää omia vuorovaikutustapoja. Toisaalta samalla kun tämän hetkisen lainsäädännön perusteella ei voida sanoa minkään tietyn vuorovaikutustilanteen sellaisenaan olevan lainsäädännön vastainen, *ei myöskään voida sanoa minkään vuorovaikutustilanteen sellaisenaan olevan automaattisesti periaatteiden mukainen*. Oikeudellisesti on edelleen epäselvää, miten tasapuolisen kohtelun periaatetta, syrjinnän kieltoa ja avoimuusperiaatetta on tulkittava hankinnan valmisteluvaiheessa. Oikeuskäytännön perusteella näiden periaatteiden vaarantuminen, samoin kuin kilpailun vääristyminen, tulee aina arvioida tapauskohtaisesti, kunkin tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen. Tämä korostaa hankintajuridisen osaamisen merkitystä valmisteluvaiheen aikana. Lisäksi, erityisesti valmisteluun osallistuvan yrityksen näkökulmasta riskinä on se, että hankintayksikkö voi päätöksellään sulkea tällaisen yrityksen tarjouskilpailun ulkopuolelle. Tämä poissulkemismahdollisuus on viimesijainen keino ehkäistä kilpailun vääristymistä. Ehkäistäkseen kilpailun vääristymistä hankintayksikön tulee dokumentoida valmisteluvaiheen aikaiset vuorovaikutustilanteet ja toimittaa niissä jaettu ja saatu tietoa myös muille kuin valmisteluun osallistuneille tarjouskilpailuun osallistuville yrityksille. Hankintayksikön tulee myös tarpeen vaatiessa asettaa riittävän pitkä tarjousaika.

Haltuunottovaiheessa vuorovaikutus muuttuu syvemmäksi ja edesauttaa yhteisymmärrykseen pääsemistä. Kasvokkain käydyt keskustelut haltuunottovaiheessa lähentävät osapuolia: ne lisäävät yhteisymmärrystä, ja yhteistyökumppanit oppivat toisistaan ja toisiltaan. Myös tiedon dokumentoinnin tärkeys koko hankintaprosessin aikana korostui, sillä mahdolliset henkilövaihdokset valmisteluvaiheen ja haltuunoton aikana hankaloittivat yhteistyötä. Johtopäätöksenä voimme todeta, että

haltuunottovaiheeseen täytyy varata riittävästi aikaa ja resursseja, varsinkin laajoissa ja monimutkaisissa palveluhankinnoissa. Haasteena on myös informaation kulku suurissa organisaatioissa, ja tiedon saaminen uudesta tai muuttuneesta sopimuksesta oikeille tahoille. Varsinkin palvelun tilaajan aktivoiminen sekä hankintaprosessin että haltuunoton aikana koettiin tärkeäksi.

Haaste, jonka monet julkiset toimijat kohtaavat, on pienten ja keskisuurten yritysten saaminen mukaan kilpailutukseen. Tämä ongelma esiintyi meidänkin tutkimuksessamme. Selvitimme ongelman syitä haastatteleamalla paikallisia ja alueellisia pieniä ja keskisuuria yrityksiä, jotka olivat potentiaalisia tarjoajia, mutta jotka eivät osallistuneet tutkimiimme kilpailutuksiin. Nämä pk-yritykset kokivat osallistumisen julkiseen kilpailutukseen liian työlääksi ja resursseja vaativaksi, ja toivoivat joustavuutta tuotteen tai palvelun määrittelyssä ja toimitusehdoissa. Myös kommunikointi julkisen sektorin kanssa koettiin hankalaksi kontaktihenkilöiden puutteen takia. Toisaalta yrittäjät totesivat, että voisivat myös itse olla aktiivisia ja tarjota tuotteitaan ja palveluitaan julkiselle sektorille.

Haastattelemiemme yritysten käsityksen mukaan vuorovaikutus julkisten kilpailutusten valmisteluissa on keskimäärin melko vähäistä. Kriitikistä huolimatta TOPNETS-projektiin osallistuneet hankintayksiköt saivat valmisteluvaiheeseen osallistuneilta yrityksiltä kiitosta valmistelujen järjestelyistä ja erityisesti teknisten vuoropuheluiden järjestämisestä. Siksi voimmekin todeta, että tutkimamme tapaukset edustavat hyviä käytäntöjä. Toivomme, että näiden käytäntöjen mallintaminen sekä antamamme kehitysehdotukset ovat avuksi hankintojen valmisteluissa sekä hankintatoimesta vastaaville että valmisteluihin osallistuville yrityksille.

## 6.2 Monipuolinen näkökulma hankintatoimen ja yritysten vuorovaikutukseen

Totesimme tutkimuksen aikana, että molempien kilpailutuksen osapuolien käsityksien selvittäminen oli äärimmäisen tärkeää. Jos olisimme tutkineet hankintaprosessin vaiheita vain toisen asianosaisen näkökulmasta, olisi se kaventanut ymmärrystämme huomattavasti. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyö on lisääntynyt huomattavasti viime vuosina, mutta perinteisesti erilaiset toimintakulttuurit asettavat edelleen haasteita keskinäiselle vuorovaikutukselle. Puolueettomina tutkijoina toivomme voivamme edistää osapuolten välistä yhteisymmärrystä.

Myös tutkimuksemme poikkitieteellisyys antaa tälle tutkimukselle lisäarvoa. Hankintalain tulkitseminen käytännön tapaustutkimuksen esimerkein helpottaa realistista arviointia hankintaprosesseja kehitettäessä. Yksityisen sektorin kumppanuusnäkökulman soveltaminen yhdessä hankintalain tuomien rajoitusten tarkastelun kanssa antaa tutkimuksen hyödyntäjille viitteitä siitä, miten kehittää vuorovaikutusta omissa



hankintaprosesseissa. Aikaisemmissa tutkimuksissa on todettu, että hankintatoimi saattaa olla liiankin varovainen toimenpiteissään siinä pelossa, että tasa-arvoisen kohtelun vaatimukset rikotaan. Hankintalaki määrittää rajat, joiden puitteissa julkisia hankintoja tulee tehdä, mutta pelkästään oikeudellisten riskien minimoimiseen keskittyvä näkökulma saattaa hämärtää käsitystä siitä, kuinka yhteistoiminnallisuutta voidaan hankintalain puitteissa kehittää.

Poikkitieteellisessä tutkimuksessa käsitteiden määrittely on tärkeää. Huomasimme tutkimuksen aikana, että monet erityisesti valmisteluvaiheen aikaista vuorovaikutusta kuvaavat käsitteet ovat epäselviä ja niitä käytetään eri merkityksissä. Tässä tutkimuksessa olemme määritelleet käyttämämme käsitteet yksiselitteisesti, jonka toivomme lisäävän tämän raportin arvoa erityisesti niille, joille konteksti ja käsitteet ovat uusia.

### 6.3 Jatkotutkimusaiheita

Hankintaprosessi jaetaan yleensä kolmeen päävaiheeseen: valmisteluvaihe, kilpailutus ja sopimuskausi. Huomasimme, että näiden vaiheiden lisäksi prosessiin sisältyy muitakin tärkeitä alaprosesseja ja ”välivaiheita”, kuten esimerkiksi lisäkysymykset, jotka eivät liity varsinaisesti valmisteluihin eivätkä myöskään sitä seuraavaan kilpailutusvaiheeseen. Haltuunottovaihe puolestaan ajoittuu sopimuskauden alkuun. Ehdotamme näiden vaiheiden erottamista omiksi vaiheikseen ja myös tarkemman tutkimuksen aiheiksi. Myös sopimuskauden loppuun sijoittuva sopimuksen alasajo toimittajan vaihtuessa voisi olla oma vaiheensa.

Tämän toimintatutkimuksen kohteina olivat kolmen kaupungin kuuden hankinnan kilpailutukset. Julkiset hankinnat käsittävät lukuisia erilaisia hankintoja, joista tutkimuksemme käsittelee vain pientä osaa. Tutkimalla useammanlaisten tuotteiden ja palveluiden hankintojen kilpailutuksia saisi monipuolisemman kuvan vaiheista, joita hankinnan valmisteluissa käytetään, ja niissä tapahtuvasta hankintatoimen ja yritysten välisestä vuorovaikutuksesta. Erityisesti lyhyin väliajoin tapahtuvien kilpailutusten valmisteluvaiheet kaipaavat tehostamista, sillä valmisteluihin kuluu huomattavasti aikaa ja resursseja sekä hankintatoimelta että yrityksiltä. Vuorovaikutus voisi edistää yhteisymmärrystä ja sitä kautta auttaa valmisteluvaiheen toimintojen kehittämisessä.

Tämän tutkimuksen tulokset perustuvat hankintatoimen edustajien ja potentiaalisten tarjoajien näkemyksiin. Julkiset hankinnat koskettavat kuitenkin monia toimijoita ja sidosryhmiä, joiden näkökulmien tutkiminen olisi tärkeää palvelujen, tuotteiden ja palveluprosessien kehittämisessä. Näitä toimijoita ovat esimerkiksi tilaajat, loppukäyttäjät ja etujärjestöt.



Luonnollinen jatkotutkimus liittyen tämän raportin tapaustutkimuksiin olisi haltuunottovaiheen jälkeinen vuorovaikutus eri organisaatiotasolla, kuten esimerkiksi yrityksen ja palvelun tilaajan välinen vuorovaikutus päivittäisessä käytännön yhteistyössä, eli miten sopimusta toteutetaan käytännön tasolla ja mitä kehitysideoita käytännön yhteistyössä syntyy. Jatkotutkimuksessa kannattaa myös hyödyntää poikkitieteellistä tutkimusotetta julkisten hankintojen sääntelyn vuoksi.

## Lähteet

- Arlbjørn, J.S. & Freytag, P.V. (2012). Public procurement vs private purchasing: Is there any foundation for comparing and learning across the sectors? *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 25 No. 3, s. 203–220.
- Bagozzi, R.P. (1975). Marketing as Exchange. *Journal of Marketing*, Vol. 39, s. 32–39.
- Bovaird, T. (2006). Developing new forms of partnership with the ‘market’ in the procurement of public services. *Public Administration*, Vol. 84 No. 1, s. 81–102.
- Caldwell, N.D., Roehrich, J.K. & Davies, A.C. (2009). Procuring complex performance in construction: London Heathrow Terminal 5 and a Private Finance Initiative hospital. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Elsevier, Vol. 15 No. 3, s. 178–186.
- Eskola S., Kiviniemi E., – Krakau T., & Ruohoniemi E. (2017). Julkiset hankinnat. Alma Talent, Helsinki, 3. uudistettu painos.
- Essig, M. & Batran, A. (2005). Public–private partnership – Development of long-term relationships in public procurement in Germany. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 11 No. 5–6, s. 221–231.
- Gadde, L.-E., Håkansson, H. & Persson, G. (2010). *Supply Network Strategies*. John Wiley & Sons Ltd.
- Halonen, K-M. (2015). Hankintasopimuksen tehottomuus. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Yksityisoikeuden sarja A 134.
- Halonen, K-M. & Sammalmaa J. (2017). Hankintayksikön ja potentiaalisten tarjoajien välinen vuoropuhelu julkisista hankintaa valmisteltaessa. *Defensor Legis* 2017/1, s. 33–53.
- Heijboer, G. & Telgen, J. (2002). Choosing the open or the restricted procedure: a BIG deal or a big DEAL? *Journal of Public Procurement*, Vol. 2 No. 2, s. 187–215.
- Heikkinen, H. L. T., Rovio, E. & Syrjälä, L., toim. (2007). Toiminnasta tietoon: Toimintatutkimuksen menetelmät ja lähestymistavat. Kansanvalistusseura, Helsinki, 2. tarkistettu painos.
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2013). *Tutki ja kirjoita*. Tammi, Helsinki.
- Håkansson, H. & Snehota, I. (1995). *Developing Relationships in Business Networks*. Routledge, London, UK.
- Johanson, J. & Mattsson, L.-G. (1987). Interorganizational Relations in Industrial Systems: A Network Approach Compared with the Transaction-Cost Approach, *International Studies of Management & Organization*, Vol. 17 No. 1, s. 34–48.
- Karjalainen, K. & Kemppainen, K. (2008). The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: Impact of resource perceptions, electronic systems and enterprise size. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 14 No. 4, s. 230–240.

Karjalainen, K., Kemppainen, K. & Van Raaij, E.M. (2009). Non-compliant work behaviour in purchasing: An exploration of reasons behind maverick buying”. *Journal of Business Ethics*, Vol. 85 No. 2, s. 245–261.

Komission vihreä kirja julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyösopimuksista sekä julkisia hankintoja ja käyttöoikeussopimuksia koslevasta yhteisön oikeudesta. KOM (2004) 327 lopullinen, Bryssel 30.4.2004.

Korhonen, K. & Muilu, T. (2016). Ruokaketjun alueellisen verkostomallin kehittäminen Oulun Eteläisen alueella. RuokaNET-hankkeen loppuraportti. Luonnonvarakeskus, Helsinki.

Loader, K. & Norton, S. (2015). SME access to public procurement: An analysis of the experiences of SMEs supplying the publicly funded UK heritage sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 21 No. 4, s. 241–250.

McKevitt, D. & Davis, P. (2015). How to interact, when and with whom? SMEs and public procurement. *Public Money and Management*, Vol. 35 No. 1, s. 79–86.

Mäkelä, E.-R. (2011). Tekninen dialogi – Ratkaisu moneen ongelmaan julkisissa hankinnoissa? *Edilex 2011*, Vol. 25, s. 1–22.

Määttä K. & Voutilainen T. (2017). Julkisten hankintojen sääntely. Kauppakamari. Meedia Zone OÜ, Viro.

Padovani, E. & Young, D. (2008). Toward a Framework for Managing High-Risk Government Outsourcing: Field Research in Three Italian Municipalities. *Journal of Public Procurement*, Vol. 8 No. 2, ss. 215–247.

Pekkala, E., Huikko, K., Pohjonen M. & Ukkola M. (2017). Hankintojen kilpailuttaminen. Tietosanoma. 7. uudistettu laitos (8. painos).

Rönnbäck, Å. (2012). Quality in the public procurement process. *TQM Journal*, Vol. 24 No. 5, s. 447–460.

Selviaridis, K., Agndal, H. & Axelsson, B. (2011). Business services 'in the making': (De)Stabilisation of service definitions during the sourcing process. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 17 No. 2, s. 73–86.

Selviaridis, K., Spring, M. & Araujo, L. (2013). Provider involvement in business service definition : A typology. *Industrial Marketing Management*, Vol. 42, s. 1398–1410.

Sjoerdsma, M. & van Weele, A.J. (2015). Managing supplier relationships in a new product development context. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Elsevier, Vol. 21 No. 3, s. 192–203.

Snider, K.F., Halpern, B.H., Rendon, R.G. & Kidalo, M. V. (2013). Corporate social responsibility and public procurement: How supplying government affects managerial orientations. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Elsevier, Vol. 19 No. 2, s. 63–72.

Ståhl, P. & Laento, K. (2000). Strateginen kumppanuus - avain uudistumiskykyyn ja ylivoimaan.WSOY.

Taponen, S. & Kauppi, K. (2016). Forget “Blind Leading the Seeing” – Improving Public Service Management. *International Journal of Public Administration*, Routledge, Vol. 692 No. November, s. 1–15.

Torvinen, H. & Ulkuniemi, P. (2016). End-user engagement within innovative public procurement practices: A case study on public-private partnership procurement. *Industrial Marketing Management*, Elsevier Inc., Vol. 58, s. 58–68.

Trepte, P. (2004). *Regulating procurement. Understanding the ends and means of public procurement*. Oxford University Press, New York.

Treumer S. (2007). Technical dialogue and the principle of equal treatment – dealing with conflicts of interest after Fabricom. *P.P.L.R.* 2007, 2, s. 99-15.

Ukkola, M. (2011). Julkisten ja yksityisten tahojen kumppanuusjärjestelyiden kilpailuttamisvelvollisuudesta, Edilex 2011/14.

Vesalainen, J. (2004). Katetta kumppanuudelle. Hyöty ja sen jakaminen asiakas-toimittajasuhteessa, Teknologiainfo Teknova Oy.

Williamson, O.E. (1985). *The economic institutions of capitalism*, Free Press, New York.

#### *Kansalliset tuomioistuimet*

KHO:2003:74

MAO:771/14

#### *Euroopan unionin tuomioistuin*

Yhdistetyt asiat C-21/03 ja C-34/03 Fabricom SA v. Belgian valtio. 2005 I-01559.